

India for stort for lille Norge?

**Om avviklingen av India som norsk
hovedsamarbeidsland
1988 - 1995**

Av Cato Nordlien

**Hovedoppgave i historie
Historisk Institutt, Universitetet i Oslo
Våren 2004**

Forord

Så var punktumet for hovedfagoppgaven satt, og det er vel ikke å overdrive hvis jeg sier det er en god følelse. Men selv om de siste månedene har vært preget av lange dager, tvil vedrørende min skriftlige fremstillingsevne og usikkerhet rundt hva jeg egentlig holdt på med, har det vært en veldig spennende og lærerik prosess. Det har også vært en lang og tidkrevende prosess, og det er mange som skal ha takk for at oppgaven har blitt det den har blitt.

Først og fremst vil jeg rette stor takk til min veileder professor Helge Ø. Pharo som ga meg ideen til oppgaven, og som har hjulpet meg med å utvikle ideen til den ferdige oppgaven. I prosessen var det til stor hjelp at Pharo ga meg tilgang til sitt eget arkivmateriale fra ambassaden i New Delhi. Men kanskje viktigst er at han har gitt meg god oppfølging og viktig oppmuntring gjennom hele prosessen, og tilbakemeldingene har kommet raskt til tross for hans tette timeplan.

Jeg har under arbeidet med oppgaven vært hovedfagsstudent tilknyttet Senter for Utvikling og Miljø (SUM). Dette har gitt meg en fantastisk mulighet til å være del av et tverrfaglig miljø, hvor oppgavens problemstilling har blitt diskutert og kommentert ut fra ulike perspektiver. Særlig vil jeg takke de som har vært med på møter i gruppa for Globalt og regionalt styresett, som har gitt meg gode tilbakemeldinger de ganger jeg har dristet meg til å presentere noe. Jeg vil rette en spesiell takk til professor Desmond McNeill, for å ha vært en inspirator. I tillegg vil jeg takke både Arild Engelsen Ruud og Dan Banik for lærerike samtaler om spørsmål knyttet til oppgaven. Sist, men ikke minst, vil jeg takke alle ansatte og studenter ved SUM for å være med på å skape både et fabelaktig faglig og sosialt miljø.

En takk skal også rettes til Inga Badi-Massoud ved enhet for arkivfag ved Utenriksdepartementet som var svært hjelpsom med å finne fram til den store mengden kilder som jeg gjennomgikk. Ansatte ved arkivet i NORAD skal også ha takk for den hjelpen jeg fikk til kildegjennomgangen. Jeg vil også takke informantene mine for å ha tatt seg tid til å snakke med meg, og for interessante samtaler.

Til slutt vil jeg si tusen takk til min kone Linn Kristin for hennes tålmodighet med meg gjennom denne prosessen. Det har vært svingninger i humør og arbeidsmoral, og der har hun vært oppmuntrende og støttende. Hun så potensiale der hvor jeg var usikker og så hindringer i veien.

Men selv om det er mange å takke, så må jeg understreke at det er jeg selv som må ta ansvaret for alt som står skrevet, også eventuelle feil og mangler.

Cato Nordlien

Oslo, april 2004

Innholdsfortegnelse

FORORD	I
INNOLDSFORTEGNELSE	III
FORKORTELSER	VII
FIGURER	VIII
KAPITTEL 1	1
INNLEDNING	1
PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	2
<i>Problemstilling</i>	3
<i>Avgrensning</i>	4
LITTERATUR OG TEORI	5
<i>Bistanden – med historisk blick</i>	6
<i>Utviklingsdebatten og virkningen på norsk bistandsvirksomhet</i>	8
<i>Norsk bistand til India – fra prinsipp til praksis</i>	10
<i>Teoretiske perspektiver</i>	13
KILDER OG METODE	17
<i>Skriftlige kilder</i>	17
<i>Muntlige kilder</i>	19
OPPGAVERNS STRUKTUR	21
KAPITTEL 2	23
NORSK UTVIKLINGSHJELP TIL INDIA	23
ET LITE LAND - MED STORE PLANER OM Å HJELPE LANDENE I SØR	24
<i>Sikkerhetspolitikk og bistand</i>	24
NORSK BISTAND TIL INDIA – ET ENKELT VALG?	25
<i>En verdig mottaker?</i>	26
<i>Rammene blir lagt</i>	26
<i>Arbeid fra grunnen og oppover</i>	28
<i>En suksesshistorie?</i>	29
INDIAS BEHOV FOR BISTAND	31
<i>Økonomisk utvikling etter uavhengigheten</i>	31

<i>Det fattige India</i>	34
<i>To ulike India</i>	36
<i>Bistandens rolle</i>	37
UTVIKLINGEN AV NORGES BILATERALE SAMARBEID MED INDIA	38
<i>Grønn revolusjon</i>	40
<i>Familieplanlegging</i>	41
<i>Fortsatt støtte til fiskeri</i>	42
<i>Andre programmer og prosjekter</i>	43
BISTAND GJENNOM ANDRE KANALER?	44
AVVIKLING AV DET BILATERALE SAMARBEIDET	45
KAPITTEL 3	47
PRINSIPPER OG RETNINGSLINJER FOR NORSK BISTAND	47
OVERORDNEDE MÅL OG RETNINGSLINJER	48
<i>Bistand og utenrikspolitikk</i>	48
<i>Sentrale motiver – altruisme eller egeninteresse?</i>	49
<i>Bistandens rammer blir lagt – og stadig utdypet</i>	50
<i>Fattigdomsorientering</i>	52
<i>Mottakerorientering og mottakeransvar</i>	53
<i>Valg av hovedsamarbeidsland</i>	54
BISTANDEN I PRAKSIS	55
<i>Bistandsforvaltningens organisering</i>	55
<i>Samarbeidet med India</i>	56
KAPITTEL 4	59
ENDRINGER I BISTANDEN TIL INDIA	59
BEHOV FOR EVALUERING	60
<i>Politisk kontroll og styring</i>	60
<i>Hvorfor evaluering?</i>	61
<i>Landrapporten – funn og anbefalinger</i>	63
NYTT LANDPROGRAM – NYTT INNHOLD?	66
<i>Ny politisk linje?</i>	67
<i>Nye prinsipper og retningslinjer fastlegges</i>	69
<i>Pipe-line problemer</i>	72
<i>Landprogramforhandlinger med grunn til uro</i>	74
YTRE FAKTORER – MED KRITISK BLIKK PÅ INDIAHJELPEN	77
<i>Norsk tungtvann på avveie</i>	77

<i>Andre bilaterale problemer</i>	79
<i>Søkelys på India hjelpen – medias rolle</i>	82
<i>Bistandsdebatt i Stortinget</i>	85
EN PLUTSELIG KURSENDNING?	87
<i>Behov for å vise politisk handlekraft?</i>	88
<i>En lukket prosess?</i>	91
<i>Ny utredning av bistanden til India</i>	93
<i>Norge – lite troverdig avtalepartner?</i>	95
EN NØDVENDIG UTVIKLING AV SAMARBEIDET?	99
KAPITTEL 5	101
INDIA AVVIKLES SOM HOVEDSAMARBEIDSLAND	101
NY MINISTER – NY LINJE	101
<i>Endret bistandskabal</i>	102
<i>Utredningen settes i gang</i>	104
<i>Debatten fortsetter</i>	105
UTREDNINGEN LEGGES FRAM.....	108
<i>Styringsgruppas innstilling og anbefalinger</i>	109
<i>India underrettes – en smidig prosess?</i>	111
<i>Omleggingen av bistanden vedtas</i>	116
BISTANDEN FORTSETTER.....	118
<i>India fornøyd med omleggingen?</i>	118
<i>Hva med det bilaterale forholdet?</i>	121
<i>Ikke lenger hovedsamarbeidsland</i>	124
KAPITTEL 6	129
KONKLUSJON	129
NY RETNING PÅ BISTANDEN - FASE 1	129
<i>Fattigdomsorientering uten hell</i>	131
<i>Bistandsforvaltningen - en sentral rolle?</i>	133
AVVIKLING SOM HOVEDSAMARBEIDSLAND - FASE 2	137
<i>Proessen blir politisert</i>	138
AVSLUTTENDE KOMMENTARER	143
KILDER OG LITTERATUR	145

Forkortelser

ALAT	Avdeling for Asia og Latin-Amerika/NORAD
CMI	Christian Michelsens Institutt
DAC	Development Assistance Committee
DEA	Department for Economic Affairs - India
DUH	Departementet for Utviklingshjelp
EF	Det Europeiske Fellesskap
FAO	Food and Agriculture Organization
FN	De forente nasjoner
HD	Handelsdepartementet
ICDS	Integrated Child Development Services
IDA	International Development Association
IMF	International Monetary Fund
I&N	Avdeling for industri og næringsliv, NORAD
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation/Direktoratet for utviklingshjelp

NUH	Norsk Utviklingshjelp
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
NØV	Ny økonomisk verdensordning
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
TØIS	Teknisk, økonomisk, industrielt samarbeid
UD	Utenriksdepartementet
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
WDR	World Development Report

Figurer

Fig. 2.1 Norsk bistand til India.....	s. 39
---------------------------------------	-------

Kapittel 1

Innledning

I 1952 innledet Norge sitt bistandssamarbeid med India gjennom å inngå en avtale om et fiskeriprosjekt i fyrstestaten Travancore-Cochin, senere delstaten Kerala. Dette markerte også starten på norsk bilateral bistand. I tiårene som fulgte var det dette prosjektet som preget samarbeidet, men i 1970 fikk India status som norsk hovedsamarbeidsland og bistanden ble økt betydelig. 1970- og 1980-årene var også preget av en generell økning i norsk bistand, og tiårene er beskrevet som norsk bistands storhetstid.¹ Samtidig med økningen i bistanden fant det sted en utdyping av bistandens prinsipper og retningslinjer. Som en følge av dette forsøkte bistandsforvaltningen å fattigdomsorientere norsk bistand til India, og resultatet ble at India og Norge i mai 1988 ble enige om nye prinsipper og retningslinjer for samarbeidet. Men allerede i november 1988 uttalte den norske regjeringen at bistanden til India sto foran en omlegging og reduksjon. Det var imidlertid på dette tidspunktet ikke klart hva regjeringens uttalelse innebar, og hvilken retning samarbeidet eventuelt ville ta. I lys av at en avtale nettopp var undertegnet med indiske myndigheter, kom signalet overraskende på mange i bistandsforvaltningen og ikke minst for indiske myndigheter. Det ble etter hvert klart at det i første omgang kun var snakk om en omlegging til mer næringslivsrettet bistand og en mulig reduksjon. Men signalet markerte starten på en prosess som til slutt skulle føre til den endelige avviklingen av India som hovedsamarbeidsland i 1995. Det er denne prosessen jeg ønsker å se nærmere på i denne oppgaven.

Bakgrunnen for regjeringens uttalelse var altså uklar, noe som også ledet til en rekke spekulasjoner på årsakene til den endelige avviklingen. Historiker Arild Engelsen Ruud fremhever på sin side to forhold som han mener var avgjørende. For det første syntes India i liten

¹ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 13.

grad å være påvirket av norske prioriteringer i lys av at norsk bistand til landet var marginal og spilte en beskjedne rolle for indisk utvikling. For det andre trekker Ruud fram at landets høye militærutgifter spilte negativt inn på holdningen til norsk bistand til India både i forvaltningen, hos politikere og i opinionen.² En lignende spekulasjon har vært fremlagt av statsviter Olav Stokke, som har hevdet at norsk misnøye mot Indias atomvåpenprogram også kan ha vært medvirkende til beslutningen om omlegging.³ Og nært knyttet til dette har også sosialantropolog Kathinka Frøystad trukket inn den såkalte tungtvannssaken som en mulig medvirkende årsak til at India ble nedprioritert i norsk bistand.⁴ Spekulasjonene har tatt utgangspunkt i at den offisielle begrunnelsen ikke synes å være troverdig, og at motivene for både nedprioriteringen og avviklingen må være blandede. Den offisielle begrunnelsen for avviklingen var, som uttrykt i St.prp. nr. 1 (1990-91), at den var et ledd i et ønske fra norske myndigheter om å skifte fokuset på bistanden fra Asia til Afrika sør for Sahara, samt at India hadde nådd et høyt økonomisk nivå hvor tradisjonell bistand ikke lenger ble ansett å være nødvendig. Spekulasjonene synes å legge mer vekt på negative forhold i India, enn å forklare endringene med nye norske prioriteringer og økonomisk utvikling i India.

Problemstilling og avgrensning

Målet med denne oppgaven er å forsøke å forklare hvilke faktorer som lå til grunn for at norske myndigheter valgte å avvikle India som hovedsamarbeidsland. Signalet fra regjeringen i november 1988 markerte som tidligere nevnt starten på en prosess som ledet fram til avviklingen i 1995. Det blir derfor også viktig i denne oppgaven å nærme på hva som var grunnlaget for dette signalet. Den offisielle begrunnelsen, med vekt på geografisk skifte av fokuset på norsk bistand og høyt økonomisk nivå i India, ble imidlertid uttalt først etter at det var klart at India ville miste sin status som hovedsamarbeidsland. Var det også slik at denne begrunnelsen gjaldt for regjeringens uttalelse i 1988 om å nedprioritere bistanden? Hvilke eventuelle andre faktorer kan være med på å forklare den utviklingen som fant sted i samarbeidet med India?

² *Ibid.*: s. 252.

³ Stokke (1991): s. 48.

⁴ Frøystad (1997): s. 442; Tungtvannssaken dreier seg om norsk tungtvann som to ganger på ulovlig vis havnet i India. Det ble satt i gang politietterforskning, og India ble anmodet om å assistere. India nektet for å ha mottatt norsk tungtvann, og spørsmålet om det norske tungtvanne er fremdeles ubesvart.

Problemstilling

Den offisielle begrunnelsen danner utgangspunktet for denne oppgaven, og på bakgrunn av denne har jeg utformet følgende overordnede problemstilling: ”Kan den offisielle begrunnelsen alene forklare at India ble avviklet som hovedsamarbeidsland?” Dette leder naturlig nok til spørsmålet om at dersom ikke den offisielle begrunnelsen er god nok, hvilke andre faktorer spilte da en rolle. Var det noen faktorer som var mer avgjørende enn andre? Ved å veie eventuelle andre faktorer opp mot den offisielle begrunnelsen har jeg mulighet til å avgjøre hvorvidt den offisielle begrunnelsen var hovedårsak, om det fantes andre medvirkende årsaker, om den i seg selv var en medvirkende årsak, eller om den ikke var relevant. At et så langt bistandssamarbeid ble besluttet lagt om kun kort tid etter at en avtale var undertegnet åpner opp for en rekke spørsmål. For det første er det grunn til å spørre hvorfor uttalelsen kom på det tidspunktet den gjorde. Var det slik at den erfaringen bistandsforvaltningen hadde gjort seg i samarbeidet med India gjorde det nødvendig å legge om bistanden? Hvorfor endret norske myndigheter sin holdning overfor bistand til India i løpet av halvt år? Hvorfor ble prosessen holdt lukket innenfor en liten del av bistandsforvaltningen? Hvorfor skulle omleggingen skje så raskt? Hvorfor er det ikke grunn til å slå seg til ro med den offisielle begrunnelsen?

Arild Engelsen Ruud framhever at det var første gang et norsk hovedsamarbeidsland ble besluttet nedprioritert uten særlig politisk dramatikk i forkant.⁵ Dette stemmer nok, men beslutningen kan ikke ha blitt tatt uten en forhistorie. Jeg vil i oppgaven vise at det er forhold ved samarbeidet mellom India og Norge, i prosessen som fant sted fram mot avviklingen, i den politiske debatten i Norge, og i de beslutninger som ble tatt som gir grunn til å konkludere at den offisielle begrunnelsen ikke er forklaring god nok. Dette vil jeg gjøre gjennom å se nærmere på prosessen for å kunne avgjøre i hvilke faktorer som kan ha påvirket prosessen, og hvilke som eventuelt var avgjørende. Ruud hevder videre at motivene for nedtrappingen må ha vært blandede, og at argumentet om at India ikke skulle motta tradisjonell bistand fordi landet hadde nådd et høyt teknologisk utviklingsnivå ikke kan ha vært avgjørende.⁶

⁵ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 252.

⁶ *Ibid.*: s. 252.

Avgrensning

For å studere dette nærmere, og søke å komme fram til en forklaring på det som fant sted, er det nødvendig med en avgrensning av oppgaven. Det har ikke vært min ambisjon å beskrive alle sidene av det indisk-norske samarbeidet utførlig, og hovedfokuset er på beslutningsprosessen i den norske bistandsforvaltningen. Norsk bistand til India var en del av norsk og indisk politikk og økonomi, samt en del av et stort internasjonalt bistandssystem. Det vil derfor være viktig å studere den norske bistanden i en større ramme, og ikke se på bistandsforvaltningen som et lukket system. Bistandsforvaltningen er en del av et beslutningssystem som kan betraktes på flere nivåer. Ett nivå er forvaltningsorganer, institusjoner med faste arbeidsområder, som i mitt tilfelle vil være blant annet Utenriksdepartementet (UD), Departementet for Utviklingshjelp (DUH), NORAD og Stortinget. Et annet nivå er de enkelte aktørene og deres rolle i prosessen, enten påvirket ut fra visse forventninger som er knyttet til en bestemt stilling i systemet eller personlige preferanser som fikk direkte innvirkning på de beslutninger som ble tatt. I denne sammenheng vil jeg forsøke å belyse saken både ut fra et aktørsynspunkt og fra struktursynspunkt. Jeg vil se på rollen til ulike byråkrater i forvaltningen, rollen til politisk ledelse og rollen til de ulike forvaltningsorganene. Samtidig vil jeg forsøke å se hele prosessen i lys av de bistandspolitiske prinsipper som lå til grunn for hele den norske bistandsvirksomheten, og hvordan disse prinsippene ble forsøkt virkeliggjort gjennom det praktiske bistandsarbeidet i India. Men beslutningsprosessen er langt fra noen isolert og selvdrevet prosess som finner sted i forvaltningen, mye av det som skjer under behandlingen skyldes påvirkning utenfra.⁷ Derfor vil jeg forsøke å se nærmere på eventuelt press som påvirket prosessen enten innenfra eller utenfra. Det kan være at India har satt visse krav eller handlet på en bestemt måte som har påvirket prosessen, eller så kan påvirkningen ha kommet fra Stortinget, politiske partier, media eller norsk opinion.

Jeg har ikke hatt som mål å studere den indiske forvaltningen i bistandssamarbeidet. Dessuten ville det ha vært problematisk å få tilgang til indiske arkiver, og intervjuer av indiske aktører ville vært svært tidkrevende. Forholdet til India, og indiske holdninger, vil først og fremst komme fram slik det er framstilt i norske myndigheters beskrivelser, gjennom notater og møtetreferater. Det er den norske siden som er mitt hovedfokus for oppgaven, og således vil det sentrale for meg

⁷ Knudsen (1997): s. 82.

være å forsøke å forstå hvilken oppfatning de norske aktørene hadde av det indisk-norske samarbeidet, og hvilket grunnlag dette dannet for de beslutningene som ble tatt. Allikevel kan det være en svakhet ved oppgaven at jeg ved å ikke ta for meg den indiske siden spesielt vil få et ensidig og lite fullstendig bilde av dynamikken og samspillet mellom de to partene i bistandssamarbeidet. Selv om ikke den indiske siden studeres inngående, utelukker jeg ikke gjennom dette at noe av forklaringen på avviklingen kan være knyttet til forhold på indisk side.

Det har heller ikke vært min ambisjon å vurdere i hvilken grad bistanden til India kan sies å være vellykket eller ikke. Virkningen av norsk bistanden kan analyseres på ulike måter med ulike innfallsvinkler, og dette faller utenfor oppgavens rammer. Dessuten gir de kildene jeg har benyttet ikke noe grunnlag for en slik analyse. Allikevel kommer subjektive vurderinger med utgangspunkt i arkivmaterialet til uttrykk. Det vil imidlertid være sentralt i oppgaven å forsøke å forstå hvor vellykket bistanden ble oppfattet å være både av bistandsforvaltningen, politikere og i opinionen i det tidsrommet jeg avgrenser meg til. En slik oppfatning var både en del av det beslutningsgrunnlaget som forvaltningen og politisk ledelse satt med, og samtidig grunnlag for debatt både i Stortinget og media.

Indias periode som norsk hovedsamarbeidsland strakk seg fra 1970 til 1995, men ikke hele perioden vil bli gjenstand for nærmere studie. For å bedre kunne forstå grunnlaget for de beslutninger som fant sted har jeg sett på utviklingen av bistandssamarbeidet fra starten av 1980-årene fram mot 1988. Men på bakgrunn av denne studiens mål og problemstilling vil avgrensningen i tid hovedsakelig være på årene 1988-1995, med et særlig fokus på årene 1988-1991. Det er i årene 1988-1991 selve beslutningsprosessen fant sted, og det er denne perioden som har vært sentral i min gjennomgang av kildematerialet.

Litteratur og teori

Litteratur om internasjonal og norsk bistand er omfattende og består av empiriske og teoretiske studier innenfor et stort antall fagretninger. I en rekke bøker, rapporter og tidsskrifter er det mulig å finne informasjon om alt fra grunnlaget for bistandens overordnede prinsipper til de mer

praktiske sidene av bistandsvirksomheten. Som et grunnlag for denne oppgaven har jeg gjennomgått et utvalg av både internasjonal og norsk litteratur innenfor ulike fagretninger, av eldre og nyere dato. Tidligere historisk forskning omkring bistand danner naturlig nok det viktigste grunnlaget, særlig for å se hovedlinjer i utviklingen av norsk bistand og for å sette oppgaven i en historisk ramme. Men for meg har det også vært viktig å se på hva som preget utviklingsdebatten innenfor denne oppgavens tidsavgrensning, og dermed har andre fagretninger enn historie vært sentrale. Bakgrunns litteraturen kan grovt sett deles inn i tre kategorier, selv om det forekommer en viss overlapping mellom de tre. For det første har jeg ønsket å få en oversikt over både den internasjonale og norske utviklingsdebatten på 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, for å se hvilken innvirkning denne har hatt på bistandsvirksomheten i Norge innenfor oppgavens tidsperiode. For det andre har jeg sett på litteratur som omhandler forhold knyttet til India, både økonomiske og politiske forhold og erfaringen med norsk bistandsvirksomhet i landet. For det tredje har det vært viktig å se på hvordan både eldre og nyere debatt og forskning kan være med på å kaste lys over oppgavens tema. I denne sammenheng har jeg sett på teorier som kan være med på å forklare hvorfor beslutningen om avvikling ble tatt, med vekt på byråkratiteori og teori om forholdet mellom innenriks- og utenrikspolitikk.

Bistanden – med historisk blikk

Utover 1980-tallet fant det i Norge sted en stadig økning i historieforskningen med vekt på utviklingen i Sør.⁸ Etter gjennomgang av *Historisk Tidsskrift* i perioden 1945-1989 fant imidlertid historikeren Tore Linné Eriksen kun én artikkel i som kunne sies å ha en forbindelse med norsk politikk overfor den tredje verden.⁹ I de senere år har den historiske utviklingsforskningen tatt seg opp og supplerer nå andre fagretninger som har hatt dette som forskningsfelt i lengre tid, eksempelvis antropologi, økonomi, samfunnsgeografi og statsvitenskap. Ofte har disse fagretningene også hatt en historisk innfallsvinkel på sine studier. Historikeren Jarle Simensen understreket i *Historisk Tidsskrift* i 1989 at det var viktig at norsk historie ble plassert i et internasjonalt perspektiv.¹⁰ I følge Simensen fantes det to varianter av et slikt perspektiv. Først var det viktig å se på ytre påvirkninger på utviklingen i Norge og

⁸ Eriksen (1988): s. 5.

⁹ *Ibid.*: s. 6.

¹⁰ Simensen (1989): s. 133.

samspeilet med større internasjonale systemer.¹¹ For det andre kunne norsk historie plasseres i et internasjonalt perspektiv gjennom komparasjon uavhengig av spørsmålet om påvirkning.¹² En slik innfallsvinkel vil også være viktig for denne oppgaven.

Av historisk forskning omkring denne oppgavens tidsperiode har spesielt de tre bindene av *Norsk utviklingshjelps historie*¹³ vært sentrale som bakgrunnsliteratur. Bokverket har gitt meg oversikt over utviklingen av norsk bistandsvirksomhet, og en oversikt over mange av de dilemmaer norsk bistandshistorie har vært preget av. Dette har gitt meg mulighet til å sammenligne utviklingen av bistanden til India med andre deler av norsk bistandsvirksomhet. Bind 1 er skrevet av Jarle Simensen, og omhandler årene 1952-1975. Bindet viser hvordan norsk utviklingshjelp hadde sitt grunnlag i blant annet kristen misjon og den internasjonale situasjonen etter 1945. Deretter beskriver bindet utviklingen av norske målsettinger og bistandsinstitusjoner, og erfaringer fra de første hjelpeprosjektene. I bind 2 tar Arild Engelsen Ruud og Kirsten Alsaker Kjerland for seg perioden 1975-1989, og dette bindet er viktigst i forhold til denne oppgavens periode. Ruud og Kjerland beskriver perioden som en tid hvor norsk bistand hadde blitt veletablert og alt mer omfattende. Perioden preges også av skiftende strategier, og bistanden ble i økende grad preget av motstridende målsetninger. Ruud og Kjerland omtaler også omleggingen av bistanden til India, og forsøker å forklare omleggingen som fant sted. Som to hovedforklaringer trekker de fram at India i liten grad var påvirket av norske prioriteringer i lys av bistanden beskjedne størrelse og at India brukte store summer på militæropprustning. Jeg vil hevde at denne framstillingen ikke gir en god nok forklaring på den omleggingen som fant sted, noe jeg vil forsøke å vise senere i oppgaven. Frode Liland og Kirsten Alsaker Kjerland gir i bind 3 en beskrivelse av utviklingen av norsk bistandspolitikk i årene 1990-2002. Denne perioden kjennetegnes av at den kalde krigen er over og at bistand i større grad enn tidligere rettes inn mot indre økonomiske og administrative rammevilkår i mottakerlandet. Samtidig blir det sentralt for Norge å fremme av fred og menneskerettigheter i det som beskrives som engasjementspolitikk. For min del har bindets beskrivelse av norsk næringslivs rolle i norsk bistand vært sentral for å kaste lys over noen av de beslutninger som ble tatt av bistandsforvaltningen i forhold til India fram mot 1995.

¹¹ *Ibid.*: s. 142.

¹² *Ibid.*: s. 143.

¹³ Simensen (2003); Ruud og Alsaker Kjerland (2003); Liland og Alsaker Kjerland (2003).

Ved siden av historieverket om norsk utviklingshjelp har jeg benyttet meg av bind 5 og 6 i *Norsk utenrikspolitikks historie*¹⁴ for å få en oversikt over utviklingen av norsk utenrikspolitikk, og for å sette bistanden i en utenrikspolitisk ramme. Av historiske arbeider knyttet til India er omfanget svært begrenset. Mest sentralt har det for meg vært å bruke Helge Ø. Pharos *Hjelp til selvhjelp*¹⁵, samt to hovedfagsoppgaver som omhandler bistandsarbeidet i felten. Disse vil jeg presentere grundigere nedenfor under omtalen av litteratur knyttet til den praktiske bistanden.

Utviklingsdebatten og virkningen på norsk bistandsvirksomhet

Mens historieforskningen i Norge i liten grad var opptatt av å studere bistand mot slutten av 1980-tallet, var det mange fagretninger som lenge hadde vært aktive i utviklingsdebatten. Norsk bistandsvirksomhet kan ikke ses som et system løsrevet fra den internasjonale bistandsvirksomheten, men bør heller betraktes som et subsystem av et internasjonalt system.¹⁶ Derfor blir den norske virksomheten i stor grad påvirket av det som skjer innenfor den internasjonale utviklingsforskningen, og jeg har sett nærmere på noen hovedlinjer i den internasjonale debatten. På 1980-tallet fant det sted en internasjonal debatt om bistandens effektivitet som resulterte i store mengder litteratur som forsøkte å gi svar på hva som kunne være årsaken til problemene i bistanden. I denne debatten har jeg fokusert på bidragene fra de Forente Nasjoner (FN) og Verdensbanken, som var viktige premissleverandører, og som i stor grad ble retningsgivende for debatten i Norge. En av de mest sentrale studiene resulterte i en rapport med tittelen *Does Aid Work?*¹⁷, og studien slo fast at mange bistandstiltak hadde ført til høyere produksjon og nødvendig utbygging av infrastruktur i en rekke utviklingsland, men at de i liten grad hjalp til å bekjempe fattigdom. I tillegg ble det hevdet at bistanden ofte ga dårlige resultater på grunn av manglende kunnskap om lokalsamfunn eller politiske strukturer. Mot slutten av 1980-tallet kom den innflytelsesrike Verdensbank-rapporten *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, som la stor vekt på indre rammebetingelser i

¹⁴ Eriksen og Pharo (1997); Tamnes (1997).

¹⁵ Pharo (1986).

¹⁶ Tvedt (2003): s. 72.

¹⁷ Rapporten *Does Aid Work?* kom første gang ut i 1986, og er sluttrapporten fra en rekke studier av prosjekter, enkeltland og bistandsområder. Arbeidet ble utført av en uavhengig arbeidsgruppe, som under ledelse av den britiske økonomen Robert Cassen hadde som mål å studere effekten av internasjonal bistand.

utviklingslandene og ”godt styreset” ble et sentralt begrep. Ulike FN-organisasjoner kritiserte ofte Verdensbanken for å være for lite opptatt av de fattige, noe som blant annet kom klart fram i UNICEFs rapport *Adjustment with a Human Face*.¹⁸ Gjennom å ha sett nærmere på den internasjonale utviklingsdebatten har jeg hatt muligheten til å kunne sammenligne hva som var særegent med den norske debatten, og hva som eventuelt var del av en internasjonal trend.

Den internasjonale debatten hadde sterk påvirkning på både norsk forskning og politikkutforming, og debatten om bistandens effektivitet var også sentral i Norge. 1980-årene ble i Norge ansett for å være en glansperiode for samarbeidet mellom academia og utviklingshjelp, og det fant sted en utstrakt bruk av forskningsbasert kunnskap i forbindelse med evalueringer og landstudier.¹⁹ Historikeren Tore Linné Eriksen påpeker at det er vanskelig å tenke seg noe annet felt hvor bruken av statsmidler blir så grundig gransket som nettopp bistanden.²⁰ Ettersom forskningen rundt bistanden tiltok, økte omfanget av utgivelser fra forskningsmiljøene. Det ble utgitt rapporter, evalueringer, tidsskrifter og bøker. Dette har gitt meg et rikholdig materiale for nærmere studium, men det har verken vært mulig eller min ambisjon å ta for meg alt innenfor rammene av en slik oppgave.

For å få en mer generell oversikt over hvilke ideer som preget den norske utviklingsforskningen mot slutten av 1980-tallet, har jeg benyttet meg av *Den vanskelige bistanden*. Boken er et resultat av at Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) i forbindelse med 25-års-jubileet for norsk bistandsadministrasjon samlet en gruppe forskere til felles innsats for å gå i dybden på forhold knyttet til norsk bistandspolitikk.²¹ Bidragsyterne representerte hele fem ulike fagområder, blant disse de to historikerne Helge Ø. Pharo og Tore Linné Eriksen. Bredden av bidragsytere ga også bredde i bidragene, med variasjoner i synspunkter og faglige innfallsvinkler. I forbindelse med denne oppgaven har boken vært en viktig referanse for diskusjonen rundt norsk sør-politikk på 1980-tallet, samt et viktig oppslagsverk. Boken har to bidrag som knytter seg direkte til norsk bistand til India: Helge Ø. Pharos ”Indiafondet: Norsk bistand i utviklingshjelpens barndom” og Arve Ofstads ”Norsk bistand til India – en dråpe i havet?”.

¹⁸ Cornia, Jolly og Stewart (1987).

¹⁹ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 63.

²⁰ Eriksen (1987): s. 220.

²¹ *Ibid.*: s. 7-8.

Norsk bistands prinsipper og målsettinger er fra 1962 fram til inngangen på 1990-tallet grundig beskrevet av statsviteren Olav Stokke ved NUPI. Han har stått for en rekke utgivelser med særlig fokus på den spenningen som ligger mellom de erklærte målsettingene i norsk bistandspolitikk og de utfordringer bistandsforvaltningen stod overfor i det praktiske bistandsarbeidet. Denne spenningen er et sentralt tema i denne oppgaven, og en rekke av Stokkes arbeider vil bli presentert senere. Stokke var også sentral i utgivelsen av *Forum for utviklingsstudier*, en skriftserie med en lang rekke studier av utviklingsspørsmål og bistandspolitikk hvor NORAD, DUH og UD ble utfordret til dialog.²² Skriftserien har imidlertid ikke hatt noen direkte innvirkning på diskusjonene rundt bistanden til India, men den tok for seg de mer prinsipielle sidene av norsk bistand. Det geografiske fokuset for debatten lå hovedsakelig på Afrika sør for Sahara og Latin-Amerika, noe som også reflekterte hovedfokuset for norsk bistand. Allikevel har det vært nyttig å se på nettopp hva som preget debatten, og at India mot slutten av 1980-tallet var av liten interesse for norske forskere. Som jeg vil komme tilbake til nedenfor, var det imidlertid enkelte rapporter som fikk direkte innvirkning på den norske bistanden til India.

Utviklingsforskningen ble gjenspeilet i den retningen den norske bistandspolitikken tok. Offentlige publikasjoner og dokumenter har både fungert som kilde og som viktig bakgrunns litteratur. Jeg vil derfor beskrive disse nedenfor under omtalen av kilder, i tillegg vil de overordnede prinsippene presenteres grundigere i kapittel 3.

Norsk bistand til India – fra prinsipp til praksis

Forskjellen mellom prinsipp og praksis kan være stort, og det har i tillegg til min egen empiri vært nødvendig for meg å bruke tidligere forskning som omhandler bistand til India. I denne forbindelse har jeg anvendt både litteratur som har omhandlet India som bistandsmottaker og norsk bistandsvirksomhet i India.

I forbindelse med arbeidet med *Does Aid Work?* tidlig på 1980-tallet ble det også gjennomført en rekke delstudier på landnivå. Blant disse forelå det i 1984 en studie av India som

²² Eriksen (1988): s. 15.

bistandsmottaker med tittelen *Aid-Effectiveness: India*²³ skrevet av Michael Lipton, John Toye og David Cassen.²⁴ Studien dannet grunnlaget for en bok som ble utgitt av Lipton og Toye i 1990 med tittelen *Does Aid Work in India?*. Denne boken har gitt meg et godt innblikk i Indias økonomiske og politiske forhold på 1980-tallet, samt de utfordringer både multilaterale og bilaterale donorer sto overfor i bistandsvirksomheten i landet.

Norsk bistand til India er blitt viet liten oppmerksomhet av forskere i forhold til bistand til Afrika sør for Sahara og Latin-Amerika, og litteraturen er begrenset. En studie skiller seg imidlertid ut, og det er den tidligere nevnte doktoravhandlingen til Helge Ø. Pharo, *Hjelp til selvhjelp*. Studien var utført på oppdrag fra NORADs Fagstyre for fiskeriprosjektene, og var i utgangspunktet tenkt som en administrasjonshistorie av samarbeidet mellom nordmenn og indere. Pharo så det imidlertid som nødvendig å legge studien atskillig bredere opp. En betydelig del av oppgaven er viet til å beskrive hvilke forutsetninger som lå til grunn for Kerala-prosjektets oppstart. Her har inneriks- og partitaktiske sider en sentral plass. Dette har særlig relevans for denne oppgaven i lys av at innenrikspolitiske forhold alltid har hatt en innvirkning på bistandspolitikken. I tillegg kan grunnlaget for samarbeidet ha hatt innvirkning på utviklingen av forholdet mellom India og Norge senere. Videre går Pharo i detalj inn på nettopp hvordan det praktiske samarbeidet foregikk, og hvilke konflikter som oppsto. Dette har også hatt relevans i forhold til denne oppgaven ved at det kan kaste lys over hvordan utviklingen av bistanden til India kan forstås. Ulike sider ved samarbeidet vil bli mer utførlig beskrevet i kapittel 2.

Den neste sentrale studien kom ut i 1987 og var også et bestillingsverk fra bistandsforvaltningen. Denne gangen var det DUH som bestilte en rapport for å se på norsk bistandspolitikk og norske bistandsprogrammer i India. Oppdraget ble utført av en gruppe ledet av økonomen Stein Hansen, og rapporten kom ut med tittelen *India: Development and Aid – Norway's Contributions and Future Options*.²⁵ Rapporten både beskrev og foretok vurderinger av den generelle økonomiske, sosiale og politiske utviklingen i India. Videre beskrev rapporten utviklingen av Norges bilaterale

²³ Upublisert delstudie til *Does Aid Work?*.

²⁴ Michael Lipton er økonom og var i 1990 professor ved Institute of Development Studies, University of Sussex i Storbritannia; John Toye er økonom og var i 1990 professor ved Centre for Development Studies, University of Wales, Swansea i Storbritannia.

²⁵ I denne oppgaven har jeg benyttet utgaven av rapporten som er oversatt til norsk av Erik Myrland og Sylvi Dysvik; *India: Utvikling og bistand – Norges bidrag og fremtidige muligheter*.

bistand til India siden 1970, og diskuterte muligheter og begrensninger for et framtidig bistandssamarbeid. For min oppgave har denne studien vært viktig på en rekke områder. For det første har den fungert som bakgrunnsliteratur ved at den har gitt meg viktig informasjon om indiske forhold, samtidig som den har gitt et detaljert bilde av det norske samarbeidet med India. For det andre kan boken nærmest betraktes som en kilde i lys av at den fungerte som et viktig grunnlag for planleggingen av norsk bistandspolitikk og programmer. På bakgrunn av dette bør vi huske på at oppdragsforskning av denne typen kan ha sine begrensninger. Historiker Arild Engelsen Ruud påpeker at det er grunn til å stille spørsmål om hvor kritiske forskerne egentlig var, og hvor åpen NORAD var for kritikk.²⁶ I følge Ruud har enkelte forskere hevdet at de etter å ha kommet med en kritisk vurdering ikke fikk nye oppdrag for NORAD. Om dette er tilfellet er en diskusjon jeg nødig vil begi meg ut på, men i tilfellet med India var det slik at kritikken som framkom i rapporten førte til endringer i samarbeidet.

Mer detaljerte studier av programmer og prosjekter i India er også svært begrenset i omfang. For denne oppgaven har jeg sett på to hovedfagsoppgaver i historie som etter min mening er relevante. Den ene er Sunniva Enghs hovedoppgave *Having it Whose Way and Why – Norwegian Aid to Indian Family Planning 1971 – 1995*, en studie av den norske støtten til det indiske familieplanleggingprogrammet.²⁷ Engh forsøker gjennom å se nærmere på det indisk-norske programsamarbeidet å forklare beslutningsprosessene som finner sted i norsk bistandsvirksomhet. En av konklusjonene hun trekker er at beslutningsprosessen i tilfellet med familieplanlegging i stor grad foregikk i NORAD, og at dette viser at bistandsforvaltningen kan ha en avgjørende rolle i utformingen av bistandspolitikk. NORAD møtte allikevel begrensninger i samarbeidet. Først ved at det var India selv som hadde kontroll over prosjektene og at norske prioriteringer fikk lite gjennomslag. For det andre var det i følge Engh avgjørende for bistandsadministrasjonen at programmet måtte svare til forventningene på det nasjonale plan, både hos politikere og i opinionen. Jeg vil senere forsøke å vise at dette var forhold som hadde avgjørende betydning på utviklingen av bistandssamarbeidet med India generelt.

²⁶ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 63.

²⁷ Engh (2001).

Den andre hovedoppgaven er skrevet av Marte Tøndel og har tittelen *Fisk til folk flest?: det pelagiske fiskeriforskningsprosjekt langs sydvestkysten av India*.²⁸ Denne oppgaven beskriver hvordan NORAD forholdt seg til multilateralt bistandssamarbeid i India, og hvilke føringer som påvirket gjennomførelsen og samarbeidet i fiskeriprojektet. Tøndel legger i sin analyse vekt på kombinasjonen av innenrikspolitiske føringer i både India og Norge, orienteringen av bistanden og de personer som var involvert for å forklare utviklingen av prosjektet. I utgangspunktet hadde det i prosjektet vært viktig for Norge å videreføre tradisjonen fra Kerala-prosjektet, og fortsatt delta og være ledende i fiskeriutvikling i India. Men i følge Tøndel ble NORAD stadig mer passive utover på 1980-tallet, ettersom det var lite prestisje i prosjektet og synligheten var liten i Norge. Dette bekrefter den dalende interessen for India som fant sted i norsk bistandsforvaltning utover 1980-tallet, og som vil være viktig å ta i betraktning for også å forstå utviklingen av det bilaterale bistandssamarbeidet med India.

Teoretiske perspektiver

Ved siden av å ha sett på forhold i den generelle utviklingsdebatten og forhold knyttet direkte til India har jeg også tatt for meg litteratur som kan si noe om den dynamikken i de prosessene som utspiller seg i bistandsvirksomheten. Disse prosessene kan beskrives som samspillet mellom ulike aktører, mellom ulike nivåer og innenfor bestemte rammer. Aktørene kan være stater, institusjoner og enkeltpersoner. Derfor er det snakk om prosesser som finner sted på internasjonalt og nasjonalt nivå, og samspillet mellom dem. Gjennom å benytte ulike perspektiver på hva som driver disse prosessene, kan jeg få hjelp til å forklare bakgrunnen for de beslutninger som ble tatt.

Et sentralt tema i studier av internasjonale relasjoner er forholdet mellom de ytre og indre faktorer og hvordan de påvirker en nasjons politikk på den internasjonale arena. Statsviteren Robert D. Putnam har utviklet en teori som ser på internasjonale forhandlinger som et spill på to nivå.²⁹ For å illustrere dette bruker Putnam en spillmetafor hvor han ser for seg at forhandleren må forholde seg til to forhandlingsbord. Det ene bordet representerer det internasjonale nivået, det andre er det nasjonale nivået. I spillet må forhandleren således forholde seg til, og forhandle

²⁸ Tøndel (2001).

²⁹ Putnam (1993).

med, både det internasjonale og nasjonale nivået samtidig. Det som gjør det hele komplekst er at trekk på det ene bordet som er rasjonelle ikke nødvendigvis behøver å være så rasjonelle på det andre.³⁰ Forhandleren må hele tiden ta hensyn til at en eventuell avtale som fremforhandles på internasjonalt nivå, må få aksept på nasjonalt nivå. Putnam mener denne spillmetaforen er dekkende for å si noe om forholdet utover at internasjonale forhold påvirker nasjonale forhold, og omvendt. I følge Putnam er forholdet mellom de to mye mer sammenvevd, og legger sterke føringer på utfallet av internasjonale forhandlinger. Putnams teori legger særlig vekt på hvordan nasjonale forhold har betydning på internasjonale relasjoner. Med nasjonale forhold mener Putnam ikke bare den nasjonale politiske administrasjon, men påvirkning fra en bred definisjon av innenrikspolitiske forhold: partier, sosiale klasser, interessegrupper og opinionen.³¹ Derfor vil også påvirkningen fra nasjonale forhold være sterkere dersom enn sak er sterkt politisert.³²

I mitt tilfelle vil den norske bistandsforvaltningen stå overfor to bord, hvor det ene representerer India og det andre vil representere norsk politikk og forholdet til nasjonale interessegrupper og opinion. Det samme vil selvfølgelig gjelde for indisk forvaltning. Hvordan kan teorien brukes for å belyse noen av de problemstillinger som dukker opp i denne oppgaven? Spillmetaforen er slik Putnam fremstiller det knyttet til en bestemt forhandlingssituasjon, men etter min mening kan teorien også anvendes mer allment for å beskrive en nasjons opptreden på den internasjonale arena. I forhold til bistanden vil den nasjonale arena være heterogen, hvor det hele tiden vil finnes ulike meninger om hva som er riktig bistand, og hva som er riktig størrelse. Bistand blir derfor lett politisert, selv om det er stor oppslutning på hjemmebane. Dette legger selvfølgelig sterke føringer på hvordan både forvaltningen og politisk ledelse vil oppføre seg i bistandsvirksomheten. Teorien kan i denne sammenheng brukes for å forklare bistandsforvaltningens opptreden overfor India. Både avtaler og den daglige bistandsvirksomheten vil være avhengige av oppslutning på norsk side.

Historikeren Terje Tvedt legger også vekt på de nasjonale forhold for å forstå utformingen av norsk utenriks- og bistandspolitikk. Tvedt hevder at det er et generelt utviklingstrekk at grensen

³⁰ *Ibid.*: s. 436.

³¹ *Ibid.*: (1993): s. 433.

³² *Ibid.*: s. 446.

mellom innenriks- og utenrikspolitikk viskes ut.³³ I følge Tvedt må en fruktbar definisjon av utenrikspolitikken innbefatte handlinger overfor og på den nasjonale arena, blant annet ved at den har direkte innvirkning på innenrikspolitikken og er en del av en nasjons dannelsesprosess. Tvedt hevder at utenrikspolitikken ikke kan begrense seg til å være en stats målrettede handlinger overfor de internasjonale omgivelser, men at politikken både påvirkes og utformes av mange flere aktører enn staten.³⁴ Samtidig foregår det en generell internasjonalisering av statens nasjonale politikk, fordi stadig flere premisser kommer utenfra.³⁵

Enkelte teorier forsøker altså å forklare hvilke prosesser som påvirker utenrikspolitikken ved å se på hva som skjer i samspillet mellom den nasjonale og den internasjonale arena. Det kan imidlertid være fruktbart å ta et nærmere blikk på den delen av prosessen som foregår innenfor det nasjonale politiske system, særlig innenfor forvaltningen. For en mer generell forståelse av beslutningsprosesser i utenrikspolitikken har jeg anvendt Olav Fagelund Knudsens bidrag om temaet i boken *Norges utenrikspolitikk*. Knudsen presenterer de trekkene som kjennetegner rammene rundt norske utenrikspolitiske beslutninger og samspillet mellom rammer og beslutningsarbeid. På hvilken måte kan dette være relevant for å forstå det som fant sted i forholdet mellom India og Norge? Å analysere beslutningsprosesser innebærer i følge Knudsen å søke å forklare hvorfor beslutninger faller ut slik de gjør ved å vise til hva som skjer under saksbehandlingen.³⁶ I dette analysearbeidet legger Knudsen vekt på en rekke forhold. For det første deles i følge Knudsen ofte beslutningsprosesser under analysen opp i indre og ytre faktorer, som slår igjennom i ulik grad på de utenrikspolitiske saksfeltene. Beslutningsprosesser kan grovt sett deles inn i to typer; én åpen og én lukket prosess. De to typene av prosesser anses bare som idealtyper som det i virkeligheten finnes glidende overganger mellom. Men idealtypene kan være nyttig å bruke for å illustrere de beslutninger som er i fokus i denne oppgaven. Av andre avgjørende elementer i en beslutningsprosess tar Knudsen opp den enkelte sakens karakter, situasjonen og forvaltningens oppbygning og arbeidsmåte.

³³ Tvedt (2003): s. 71.

³⁴ *Ibid.*: s. 72.

³⁵ *Ibid.*: s. 71.

³⁶ Knudsen (1997): s. 88.

Hvordan sentraladministrasjonen var bygd opp, og hvilken makt den hadde, var tema i den norske maktutredningen fra 1982.³⁷ Maktutredningen kan være med på å gi en byråkratisk forklaring på hva som blir norsk politikk i flere konkrete saker, eksempelvis overfor India. Blant annet slo utredningen fast at ulike avdelinger ofte utformer norsk politikk på en selvstendig måte. Men i følge utredningen er bildet av forvaltningsstaben som teknisk-nøytralt ikke lenger dekkende, og skille mellom politikk og administrasjon er alt mer uklart.³⁸ Derfor er det også viktig å drøfte utformingen av politikken og det praktiske arbeidet i lys av andre aktørers engasjement i saksfeltet. Det slås fast at embetsverkets makt må vurderes ut fra hvilke ressurser tjenestemennene har til rådighet og hvilke støttespillere og motstandere deres institusjoner har i og utenfor den offentlige sektor og hvor sterke de er.³⁹ Forvaltningen er knyttet til et nettverk av representanter for ulike organiserte interesser. Men også politisk ledelse har muligheter til å påvirke og forme tjenestemennene, selv om det er en viss form for kontinuitet i systemet. Politisk ledelse kan ha et ønske om å reformere politikken, eksempelvis ved regjeringsskifte. Men byråkratiet vil ofte arbeide på en måte som gjør at reformene forsinkes. I følge utredningen vil preget av kontinuitet være stort dersom politikken i stor grad er embetsstyrt, men tjenestemannens innflytelse vil ofte reduseres jo mer politisert spørsmålet blir. Således kan en sak som får økende oppmerksomhet og kritikk føre til et sterkere engasjement fra politisk ledelse. Hvilken relevans kan dette ha for forståelsen av norsk bistandspolitikk overfor India?

Dette byråkratorienterte perspektivet kan være med på å si noe om forholdet mellom forvaltningen og politisk ledelse, og hvilke aktører som var sentrale i utformingen av den nye politikken. Perspektivet kan også være et nyttig hjelpemiddel for avgjøre i hvilken grad Norges politikk overfor India var embetsstyrt eller politisk styrt. Sammen med de andre perspektivene jeg har nevnt, håper jeg gjennom dette perspektivet å kunne belyse sentrale elementer som kan være med på å forklare utviklingen av norsk bistandspolitikk overfor India.

³⁷ NOU 1982:3.

³⁸ *Ibid.*: s. 35.

³⁹ *Ibid.*

Kilder og metode

Denne oppgaven bygger i hovedsak på skriftlige kilder fra arkivene i UD og ambassaden i New Delhi. Etter først å ha foretatt en gjennomgang av materiale fra disse arkivene, foretok jeg også en gjennomgang av arkivet i NORAD med tilhørende arkiv for DUH. Det framkom imidlertid ikke noe nytt utover det materialet som allerede var gjennomgått. Siden det har vært viktig å se på hvordan avviklingen ble påvirket av både den offentlige debatten i Norge og internasjonal bistandsdebatt, har jeg gått i gjennom forskningsrapporter, stortingsforhandlinger og enkelte aviser. I denne sammenheng er en del av den litteraturen jeg har gjennomgått også en viktig kilde for å forstå prosessen bedre. Som et ledd i å utdype det skriftlige kildematerialet har jeg i tillegg foretatt intervjuer av noen sentrale aktører i beslutningsprosessen.

Skriftlige kilder

Materialet fra forvaltningens arkiver er omfattende, og det har vært både utfordrende og tidkrevende å få oversikt over hvilke kilder som er relevante. Alt gjennomgått materiale har vært avgradert. Det finnes ulike kategorier av dokumenter i arkivmaterialet, som grovt sett kan deles i to. For det første finnes det overordnede strategiske planer og styringsverktøy og saksbehandling knyttet til disse, utarbeidet både av bistandsforvaltningen i Oslo og i New Delhi. For det andre finnes det materiale som gjenspeiler det praktiske bistandssamarbeidet med forhandlinger og møter mellom indiske og norske myndigheter, utfordringer i det daglige samarbeidet, og korrespondanse mellom forvaltningen hjemme og stedlig representasjon i New Delhi knyttet til dette arbeidet. I og med det omfattende kildematerialet har det vært mulig å danne seg et bilde av både saker og enkelthendelser i bistandssamarbeidet. Det har vært stor grad av overensstemmelse i det som har kommet fram gjennom materialet fra de ulike arkivene, og det har dermed latt seg gjøre å få en god oversikt over saksgangen. Allikevel finnes det enkelte huller i materialet fra deler av prosessen, noe som har gjort det vanskelig å se hvor initiativet til selv beslutningen om en omlegging kom fra. Tallmateriale er hentet fra de ulike saksdokumentene, fra budsjettproposisjoner og NORADs database.

Både for å sjekke hvordan bistanden til India ble påvirket av den offentlige debatten, og for å kontrollere enkelte opplysninger i arkivmaterialet, har jeg gått i gjennom stortingsforhandlinger og aviser. Av materiale fra Stortinget har jeg sett på bistandsdebatter, utenriksdebatter,

spørretimer og innstillinger fra utenrikskomiteen. Jeg har vært opptatt av å se etter debatter som har gått på bistanden til India direkte og debatter som har omhandlet norsk bistandspolitikk mer generelt, men som kan ha hatt innvirkning på samarbeidet. Det mest sentrale dokumentet for å få en oversikt over hva som var prinsippene og retningslinjene for norsk bistand på 1980- og 1990-tallet er den stortingsmeldingen som kommer ut hvert år, med tittelen *Norges samarbeid med utviklingslandene*.

I gjennomgang av avismateriale har jeg benyttet meg av den nettbaserte søketjenesten ATEKST⁴⁰, hvor jeg har foretatt søk i artikler fra *Aftenposten*, *Dagens Næringsliv* og *Norsk Telegrambyrå* (NTB) i årene 1987 – 1995. Bistandsadministrasjonen ga også ut sine egne publikasjoner som er viktige for å få et innblikk i hvilke temaer som er av interesse i bistandsvirksomheten. Av disse har jeg systematisk gått i gjennom *Sør-Nord utvikling* i perioden 1987 til 1990. I tillegg har jeg benyttet meg av presseklipp som har fremkommet i forvaltningens arkiver. For nyere stoff har jeg benyttet meg av ulike tidsskrifter, samt NORADs fagblad *Bistandsaktuelt*.

Det ligger klare begrensninger og metodiske utfordringer i at oppgaven i hovedsak baserer seg på materiale fra forvaltningens arkiver. Til tross for disse utfordringene viser materialet en saksbehandling og en korrespondanse som faktisk fant sted. Men i offentlige dokumenter blir ikke alt sagt, og det ligger en innebygd kontroll i forvaltningen at mange kan lese det.⁴¹ Således kan sentrale vurderinger bli utelatt fra det skriftlige materiale, og det er nødvendig med intervjuer for å kunne kryssjekke sentrale opplysninger. Det er dessuten mange faste formuleringer og vendinger i de offentlige dokumentene som bærer preg av rutinemessig saksbehandling, og som kan gjøre det vanskelig å få tak på hva som var den ”egentlige” holdningen til omleggingen.

Det finnes en rekke kilder som muligens kunne vært med på å kaste lys over problemstillingen i denne oppgaven, men som jeg i løpet av arbeidet har vurdert som ikke relevante. Det kunne ha vært nyttig å se nærmere på hvilken stilling enkelte partier tok til bistanden til India, og jeg kunne eventuelt ha gått inn i tilgjengelige partiarkiver. Imidlertid mener jeg at partienes representanter

⁴⁰ URL: <http://atekst.medicarkivet.no/atekst/>, ATEKST inneholder de redaksjonelle arkivene til en del av Norges største og viktigste mediebedrifter, deriblant *Aftenposten*, *Dagens Næringsliv* og NTB.

⁴¹ Kjeldstadli (1999): s. 176.

på Stortinget ga klart nok uttrykk for deres standpunkt gjennom stortingsforhandlingene jeg har gjennomgått, og at dette er tilstrekkelig i lys av denne oppgavens mål. I tillegg til partienes standpunkt vurderte jeg tidlig i prosessen muligheten for å se nærmere på de frivillige organisasjonenes rolle i omleggingsprosessen. Jeg fant raskt ut at det ikke eksisterte noen organisasjoner med sterke interesser i India, men at de fleste var fokusert på Afrika sør for Sahara og Latin-Amerika. Dessuten ville de organisasjonene som var involvert i arbeid i India i første rekke ikke bli rammet av at den bilaterale bistanden ville kuttes. Dermed var det ingen organisasjoner som aktivt gikk ut og forsvarte fortsatt bilateralt samarbeid.

Muntlige kilder

Selv om det skriftlige materialet er omfattende, fant jeg etter hvert ut at det var nødvendig å gjennomføre intervjuer både for å kunne utdype de skriftlige kildene. Intervjuene ble gjennomført etter at det meste av arkivmaterialet var gjennomgått, og da det framsto klart for meg hvilke aktører som hadde vært sentrale i beslutningsprosessen. Tre sentrale aktører i beslutningsprosessen ble intervjuet, og disse representerte hvert sitt nivå i bistandsforvaltningen. Det første intervjuet ble gjort med Per A. Gulden som var NORADs stedlige representant i New Delhi på det tidspunktet planene om en mulig omlegging først ble kjent. Deretter intervjuet jeg Bernt H. Lund som var både departementsråd i DUH og spesialråd for bistand i UD, og han var den som brakte nyheten til India i 1990 om at bistanden skulle legges om. Til slutt intervjuet jeg tidligere bistandsminister Kirsti Kolle Grøndahl, som var den som først uttalte at bistanden til India sto overfor en omlegging. Det har vært vanskelig å få til intervjuer med alle de involverte, og det er klart at intervjuer med et så lite antall aktører kan være en begrensning. Av dem som det ikke har vært mulig å få i stand intervju med er tidligere bistandsminister Tom Vraalsen kanskje den mest sentrale. Han satt var statsråd på tidspunktet da det endelig ble klart at bistanden til India skulle nedprioriteres, og at landet etter hvert ville miste sin status som hovedsamarbeidsland. I tillegg kom han fra et annet parti enn den tidligere bistandsministeren, og den nye politiske ledelsen kan ha hatt en annen holdning til India. Således kunne han ha vært med på å gi meg nyttig innsikt på et sentralt punkt i prosessen. Men de som jeg har intervjuet satt på sentrale plasser i prosessen, og intervjuene ga en betydelig innsikt i hvordan disse oppfattet den situasjonen de var oppe i. Dette var også med på å gi meg et bilde av hvordan prosessen kan ha blitt oppfattet på de tre forskjellige nivåene. Og gjennom å ha vært sentrale aktører i prosessen,

kan de ha bidratt til å gi meg et representativt bilde av hva som var holdningen til India som hovedsamarbeidsland.

Det er store metodiske utfordringer knyttet til bruk av muntlige kilder. Selv i intervjusituasjonen er det forhold som påvirker den informasjonen som kommer fram, og både intervjuer, informant og samspillet mellom de to kan farge intervjuet.⁴² I min egen rolle som intervjuer er det viktig å være bevisst på hvordan jeg har stilt spørsmålene, og i hvilken grad mine egne antagelser kan ha påvirket intervjuet. I forhold til mine informanter har det betydning at denne oppgaven omhandler hendelser som strekker seg 10-15 år tilbake i tid, og det er viktig å være bevisst på at det kan forekomme innslag av både glemsel og feilerindring. Dette er særlig knyttet til både faktiske opplysninger og hendelser i saksgangen, og dette har så langt det har vært mulig blitt sjekket opp mot det skriftlige materialet. Det er også viktig å se på den informasjonen som kommer fram ikke bare som beskrivelser av viktige hendelser, men også som et uttrykk for hvordan aktøren forstår disse hendelsene. I forbindelse med de holdninger som enten aktøren selv hadde eller som var dominerende i forvaltningen, møter vi også utfordringer. I forhold til kronologi og standpunkter i enkeltsaker, husker aktørene ofte holdninger bedre. Det er allikevel viktig å være bevisst på at det er muligheter for at aktøren ubevisst har endret minnene om sine egne holdninger i samsvar med de normene aktøren har i dag, eller at forestillingen om fortiden er preget av senere erfaringer. Det kan også være slik at informanten forteller det de tror intervjueren vil høre, noe som kan være motivert ved å fremstille seg selv i et godt lys.⁴³ Dessuten kan informanten bevisst fortelle en versjon av hendelsene som enten er feilaktige eller som utelater viktige opplysninger, for å gi et ønsket bilde av saken.

Til tross for disse utfordringene har intervjuene gitt meg nyttig kunnskap om den beslutningsprosessen som fant sted, både om noe av motivasjonen bak og hvor initiativet kan ha kommet fra. Gjennom intervjuene framkom det lite informasjon som ga meg et helt nytt bilde og forståelse av saksgangen, og utsagnene var i stor grad i samsvar med det som kom fram av det skriftlige materialet. Dessuten har det vært med på å belyse noen av de spørsmål hvor det

⁴² Kjeldstadli (1999): s. 196.

⁴³ Thagaard (1998): s. 92.

skriftlige materiale har vært vanskelig å tolke og det har vært enkelte huller, spesielt der prosessen synes å ha vært noe lukket og begrenset til bistandsforvaltningens ledelse.

Oppgavens struktur

Denne oppgaven består av i alt seks kapitler. I tillegg til innledningskapittelet er det ytterligere to bakgrunnskapitler. Kapittel 2 tar for seg grunnlaget for norsk utviklingshjelp generelt, og deretter grunnlaget for og omfanget av norsk bistand til India spesielt. Kapittel 3 gir en oversikt over de overordnede prinsipper for norsk bistand, en rekke sentrale begreper, samt hvilke institusjonelle rammer bistanden opererte innenfor.

De to hovedkapitlene er for det meste kronologisk lagt opp, og jeg har valgt å dele perioden opp i to kvalitativt forskjellige faser. En slik faseinndeling har helt klart implikasjoner for hvordan beslutningsprosessen framstilles, men etter min mening er kjennetegnene for hver fase så klare at en slik inndeling kan være fruktbar. Kapittel 4 tar hovedsakelig for seg fase 1, som kjennetegnes av at diskusjonen om samarbeidet for det meste foregår i forvaltningen hvor politisk ledelse hadde en begrenset rolle. Fasen strekker seg fra det tidspunkt da landrapporten om India ble lagt fram i juli 1987 fram til Tom Vraalsen overtok som bistandsminister i januar 1990. Samarbeidet ser i denne fasen ut til å stå overfor en omlegging. Kapittelet beskriver i tillegg opptakten til fase 1, sammen med en presentasjon av mulige ytre påvirkningsfaktorer.

Kapittel 5 tar for seg fase 2, som kjennetegnes av at politisk ledelse tar en alt mer aktiv rolle i prosessen, det blir mer fokus på samarbeidet med India i den politiske debatt, samtidig som det blir klart at det ikke bare er snakk om en omlegging, men en avvikling av samarbeidet. Fase 2 innledes ved Tom Vraalsen tar over som bistandsminister i januar 1990, og avsluttes i mai 1992 hvor det ble klart at India skulle avvikles som samarbeidsland. Kapittelet beskriver også utviklingen av samarbeidet med India fra det ble kjent at det skulle avvikles, fram til den endelige avviklingen.

Kapittel 6 er et konklusjonskapittel hvor jeg ser trekker fram ulike faktorer i de to fasene, for å forklare sammenhengen mellom dem. I tillegg drøfter jeg hvilke som kan være de viktigste faktorene til de endringene som fant sted i samarbeidet. I denne forbindelse drøfter jeg også hvilke aktører som synes å ha påvirket beslutningsprosessen i størst grad.

Kapittel 2

Norsk utviklingshjelp til India

Før Norge satte i gang sitt fiskeriprojekt i Kerala på starten av 1950-tallet, hadde norsk utenrikspolitikk i all hovedsak vært knyttet til Europa og det nordatlantiske området. Allikevel hadde nordmenn hatt en viss kontakt med landene i Sør, blant annet gjennom skipsfarten og norsk misjon. Til tross for at den norske interessen for landene utenfor Europa og Nord-Amerika hadde vært lav, dukket det etter annen verdenskrig opp et ønske om å yte hjelp til landene i Sør.

I det følgende ønsker jeg å skissere grunnlaget for norsk utviklingshjelp generelt, og deretter norsk bistand til India spesielt. Først vil jeg se nærmere på hvilken posisjon Norge hadde på den internasjonale politiske arena på starten av 1950-tallet og se på hvilke motiver som kan ha ligget til grunn for at Norge valgte å involvere seg i utviklingshjelp. Deretter vil jeg ta for meg hvilke faktorer som lå til grunn for at India pekte seg ut som det mest aktuelle samarbeidslandet, og i denne sammenheng se nærmere på Indias bistandsbehov. Med dette utgangspunktet vil jeg gi en oversikt over hvordan den norske bistanden til India utviklet seg; hvilke områder Norge satset på både geografisk og tematisk og i hvilket omfang. Til slutt ser jeg kort på hvilke andre kanaler for bistand man hadde i tillegg til det bilaterale samarbeidet.

Denne gjennomgangen vil være med på å gi et grunnlag for å forstå utviklingen av norsk utviklingshjelp, men også for å forstå hvilken oppfatning forvaltning, politisk ledelse, Stortingspolitikere og media hadde av "Indiahjelpen" mot slutten av 1980-tallet. Oppfatningen var formet av et langt bistandssamarbeid med India, et samarbeid som kunne vise til både positive og negative resultater. Særlig var Kerala-prosjektet omstridt, og kritikerne hevdet lenge at bortimot all norsk bistand til India var bortkastet. Dette kan ha hatt innflytelse på de ulike aktørene som var involvert i den prosessen som etter hvert ledet fram til beslutningen om utviklingen av India som hovedsamarbeidsland

Et lite land - med store planer om å hjelpe landene i Sør

På den internasjonale politiske arena var Norge etter annen verdenskrig et lite land, og kontakten med landene i Sør hadde vært beskjeden. Kontakten tidligere dreide seg i hovedsak om norsk misjon som fra midten av 1800-tallet hadde drevet omfattende virksomhet i blant annet India, på Madagaskar og i det sørlige Afrika. Videre hadde Norge fra slutten 1800-tallet opparbeidet seg som en av verdens største skipsfartsnasjoner, med en verdensomspennende skipsfart. I tillegg til misjon og skipsfart hadde Norge tilknytning til internasjonalt hjelpearbeid gjennom Fridtjof Nansens humanitære arbeid i mellomkrigsårene. Videre var det Norske Arbeiderparti i etterkrigstiden klart internasjonalt orientert og partiet var interessert i en utvidet solidaritet fra det nasjonale til det internasjonale plan.⁴⁴ Statsminister Einar Gerhardsen uttalte at Norge stod i særstilling når det gjaldt utviklingshjelp fordi landet "ut fra hele sin kultur og historie har representert frihetens og demokratiets sak, og fordi alle vet vi ikke kan mistenkes for å ha noen interesse av å utnytte folk."⁴⁵ Sosialantropolog Knut Nustad hevder at dette solidariske selvbildet ble utfordret av den "kalde krigens" sikkerhetspolitiske situasjon, og at utviklingshjelpen kan leses som et forsøk på å lage en bro mellom disse motstridende bildene.⁴⁶ Men det er grunn til å hevde at den kalde krigen snarere trakk i samme retning som det solidariske hjelpeønsket.

Sikkerhetspolitikk og bistand

Forholdet til landene i sør endret seg utover på 1950-tallet og planene om å engasjere seg i utviklingspolitikk bar preg av både realpolitikk og altruisme. Ved opprettelsen av FN måtte Norge forholde seg til mange nye utenrikspolitiske spørsmål, og blant de viktigste var hvordan man skulle hjelpe mange av de tidligere kolonilandene som var svært fattige. Da FN i 1949 lanserte et utvidet hjelpeprogram inntok Norge først en reservert holdning, som nok var basert på at Norge selv mottok bistand gjennom Marshallplanen og at landet befant seg i en stram økonomisk situasjon etter annen verdenskrig. Dette skapte helt klart en begrenset økonomisk evne til å delta, men til tross for dette var regjeringen fast bestemt på å gi. Marshallplanen ble ikke bare sett på som en grunn til ikke å gi, men ble også oppfattet som viktig modell for hvordan

⁴⁴ Pharo (1986), bd. I: s. 25.

⁴⁵ *Ibid.*: s. 32.

⁴⁶ Nustad (2003): s. 54.

Norge kunne hjelpe andre land.⁴⁷ I realiteten ble de norske bidragene svært små, og i 1950-51 var bidraget kun på 450 000 kroner.⁴⁸

Starten av 50-tallet var preget av en spent sikkerhetspolitisk situasjon og mange utenrikspolitiske beslutninger ble tatt på bakgrunn av det som ble oppfattet som en overhengende krigsfare. Det ble uttrykt en klar frykt for kommunismen og en eventuell sovjetisk ekspansjon i Europa, Asia og Afrika. Denne frykten ble spesielt tydelig etter Korea-krigens utbrudd sommeren 1950, og som NATO-medlem var Norge forpliktet til å ta del i den raske opprustningen som fulgte i vest. Imidlertid møtte økningen på forsvarsbudsjettene stor motstand både i Arbeiderpartiet og i opinionen, og for å kunne legge en demper på den negative oppmerksomheten rundt opprustningen mente den politiske ledelsen det var viktig å sette i verk mer positive utenrikspolitiske tiltak. I denne sammenhengen tenkte man seg at bistanden kunne spille en positiv rolle, og få fokuset vekk fra opprustningen og de store forsvarsbevilgningene. Samtidig var det et viktig sikkerhetspolitisk argument at utviklingshjelpen og den økonomiske utviklingen den kunne være med på å fremme, ville bidra sterkt til å hindre konflikter i verden. Utenriksminister Halvard Lange uttrykte i Stortinget i 1950 at man gjennom å støtte FNs hjelpeprogrammer "[...] rydder av veien en av årsakene til nåværende og fiendtlige interessemotsetninger som skaper politiske spenninger og krigsfare".⁴⁹ I tillegg anså man bistanden til de fattige landene for avgjørende for hvilket politisk system landene etter hvert ville slutte seg til. Således er både det innenrikspolitiske spillet med å få fokus vekk fra en negativ opprustning over på en mer positiv bistand, samt bistandens rolle for å sikre en fredeligere verden, viktige for å forstå starten av norsk utviklingshjelp.

Norsk bistand til India – et enkelt valg?

I 1951-52 begynte de konkrete planene om å gi bilateral utviklingshjelp å ta form, men på starten av 1950-tallet var det klart at kun et fåtall av landene i Sør var aktuelle som norske bistandsmottakere. Med Norges nære bånd til USA var det naturlig at det amerikanske initiativet

⁴⁷ Simensen (2003): s. 42-43.

⁴⁸ Eriksen og Pharo (1997): s. 172.

⁴⁹ Som sitert i Pharo (1986), bd. I: s.26.

til bistand overfor India, grunnet i sikkerhetspolitisk perspektiv, også virket inn på norske planer. I tillegg gjorde manglende språkkunnskaper i Norge at verken Midtøsten eller Latin-Amerika ble vurdert i særlig grad. I Afrika var de fleste land fremdeles ikke avkolonialisert.

En verdig mottaker?

Som tidligere nevnt lå det både ideelle, politiske og strategiske motiver bak et generelt ønske om å yte bistand, noe som også spilte inn på valget av India som det første samarbeidslandet. India hadde vakt oppmerksomhet i den norske opinion på grunn av en stor hungerkatastrofe som rammet landet i 1951, og ett av målene for en eventuell bistand var at den var synlig og at den var en hjelp til de aller fattigste. I forbindelse med hungerkatastrofen forsøkte grupper i Norge først å få i stand en hjelpeaksjon ved hjelp av innsamlede midler. Hjelpeaksjonen strandet av ulike grunner, men det er grunn til å tro at arbeidet med den var med på å øke bevisstheten blant politikere rundt hjelp til fattige land.⁵⁰ India framsto dermed i opinionen som en verdig mottaker av en eventuell norsk bistand, og til tross for at hjelpeaksjonen ikke ble noe av i forbindelse med hungerkatastrofen levde tanken om et India-fond basert på en folkeaksjon videre blant annet hos ledende personer i Arbeiderpartiet. Et forslag som skulle vise seg å bli utløsende for at man skulle igangsette bistand til India kom fra den kristne arbeiderpartimannen Thoralf M. Nilsen, som hadde klare planer om hvordan et hjelpeprogram skulle organiseres. Til forskjell fra tidligere ideer om en folkeaksjon med innsamlede midler, skulle programmet nå finansieres over statsbudsjettet. Videre hadde Nilsen konkrete planer om hvordan prosjektene burde utføres rent praktisk; gjennom å konsentrere hjelpen til et mindre område og at bidraget burde bestå av norske varer og eksperter. Disse ideene og planene falt godt i smak hos ledelsen i Arbeiderpartiet.

Rammene blir lagt

I sitt forsøk på å overbevise ledelsen i Arbeiderpartiet om hva som måtte gjøres tok Thoralf M. Nilsen utgangspunkt i den sikkerhetspolitiske situasjonen, men argumentasjonen hadde også et klart kristent innhold. Det er tydelig at frykten for kommunismen lå til grunn: ”Skal de [utviklingslandene] vinnes av en av Vestens våknende menneskekjærlighet overfor andre folk og raser, eller skal de båndlegges av Østens kommunisme til bruk for vår egen undergang?”⁵¹. India

⁵⁰ Pharo (1986), bd. I: s. 28-29.

⁵¹ Som sitert i Pharo (1986), bd. I: s. 38.

hadde en strategisk viktig posisjon i Asia og man fryktet at fattigdommen kunne skape grobunn for kommunisme i det som man regnet som Asias største demokrati. Landet hadde også et klart vestlig preget politisk system, med en politikk inspirert av en vestlig utviklingsmodell hvor sosialdemokratiet hadde en sentral plass. Frykten for at Indias politiske system skulle falle, ble spesielt aktuell etter at kommunismen seiret i Kina og at krigen brøt ut på den koreanske halvøy.

Etter at ledelsen i Arbeiderpartiet nå var blitt overbevist, ble saken diskutert og strategien lagt i et uformelt møte i mars 1952 mellom partiformann Einar Gerhardsen, statsminister Oscar Torp, stortingspresident Gustav Natvig-Pedersen og statssekretær Jens Boyesen i UD. Utover våren gikk saken meget hurtig. 25. april hadde UD klar en stortingsmelding, og allerede 26. juni ble vedtaket tatt om å opprette og bevilge ti millioner kroner til *Fondet for hjelp til underutviklede land*, senere kalt *Indiafondet*. Det ble lagt prinsipielle rammer for fondets arbeid, men vedtaket ga ingen signaler for fondets konkrete oppgaver.

I tillegg til ideelle og strategiske hensyn fantes det også praktiske hensyn som gjorde at India pekte seg ut som Norges første samarbeidsland. Historikeren Helge Ø. Pharo framhever at av de få land som det i det hele tatt var aktuelle som mottakere av bistand pekte India seg klart ut på grunn av en relativt velordnet administrasjon som man hadde forhåpninger om skulle være relativt uproblematisk å jobbe med.⁵² Dessuten var administrasjonsspråket engelsk, noe som ikke ville by på de store problemene. Videre viser han til at Norge hadde kompetanse innenfor jordbruksutvikling og dette ble vurdert som et felt hvor man mente Norge burde satse. Et annet område hvor Norge hadde god kompetanse var fiske, men fiskeri under tropiske forhold ble i utgangspunktet vurdert som for komplisert. Støtte til industrien ble ansett for å være for lite synlig ved at de norske bevilgningene ville forsvinne inn i et større indisk program. Med dette utgangspunktet satte styret i Indiafondet i gang forhandlinger med India.

Indiafondets styre utredet hvilke satsningsområder de anså for å være best, og planen var å finansiere et jordbruksprosjekt sammen med India noe som også ville være synlig hjemme. Styret sendte i oktober 1952 en delegasjon bestående av formannen professor Harald Ulrik Sverdrup, professor Hans Jacob Ustvedt og ingeniør Diderich H. Lund som skulle finne et egnet prosjekt.

⁵² Pharo (1987): s. 21-22.

India på sin side var generelt sett positiv til norsk satsning og la særlig vekt på at Norge ikke hadde vært kolonimakt. Men signaler i forkant av forhandlingene med India tydet på at interessen for at Norge skulle hjelpe til i jordbruket ikke var stor. Inderne mente dette ville tilføre for lite fremmed valuta til landet, og den norske delegasjonen så seg etter hvert nødt til å skrinlegge planen om et jordbruksprosjekt. Et viktig poeng for Norge var å yte bistand hvor et land selv anmoder det, og man så det som nødvendig å imøtekomme Indias ønske. Det forelå ikke mange konkrete innspill fra India på dette tidspunktet om prosjekter Norge kunne være med å støtte opp om, men det fantes ett forslag som skulle vise seg å imøtekomme norske krav; et forslag om å støtte et fiskeriprojekt i fyrstestaten Travancore-Cochin. I forkant av forhandlingene med India hadde man vurdert at fiskeri i tropiske farvann ville føre til store praktiske problemer, og dette ville ha liten appell i Norge. Delegasjonen følte etter hvert et visst press for å finne et prosjekt, og siden de var presentert for, etter deres egen mening, et lite antall gjennomførbare prosjekter, falt valget til slutt på fiskeriprojektet. Avtale om bistand til dette området ble undertegnet mellom India, FN og Norge, og på nyåret i 1953 undertegnet man en tilleggsavtale som fastsatte lokalisering og de faktiske arbeidsoppgaver.

Arbeid fra grunnen og oppover

Hovedformålet med det indisk-norske fiskeriprojektet, også kalt Kerala-prosjektet, var å utvikle fiskeriene og å hjelpe lokalbefolkningen på ulike måter. Den norske bistandsforvaltningen gjorde et bevisst valg om at man ønsket å ”arbeide fra grunnen og oppover”.⁵³ I lokal målestokk var overføringene enorme, og prosjektet var i utgangspunktet ment som et pilotprosjekt som senere kunne overføres til andre geografiske områder. I startfasen hadde man tenkt seg å få til endringer gjennom tre sentrale fremgangsmåter. For det første skulle man øke landsbyfiskernes inntekter gjennom økte fangster av fisk. For det andre skulle befolkningen langs kysten og i innlandet få økt tilgang på fisk som var rimelig og av god kvalitet. For det tredje ønsket man å sørge for en levestandardheving i landsbyene både gjennom generell økonomisk vekst, og gjennom aktivt helsearbeid. For å nå de målene man hadde satt seg var prosjektledelsen i utgangspunktet fast bestemt på at et viktig middel var å motorisere småbåtene man brukte i området, slik at man kunne komme raskere og lengere ut, og at fiskerne dermed kunne levere større mengder fisk av god kvalitet. På denne måten så man for seg at fiskerienes inntekter skulle økes. På land hadde

⁵³ Som sitert i Pharo (1986), bd. I: s. 88.

man planer om å forbedre fordelingen gjennom en kooperativ organisering. Etter hvert ble prosjektet utvidet geografisk til andre landsbyer, også i andre delstater, i tillegg skjedde også en utvidelse av innholdet.

Det skulle vise seg at det ble vanskelig å nå noen av de opprinnelige målsettingene Norge hadde satt seg, blant annet ga ikke moderniseringen av småbåtfisket den effekten man hadde håpet. Det var også vanskelig å organisere fiskere og fiskehandlerne på den måten man ønsket. Grunnene til dette var både manglende kunnskaper om lokale forhold, teknologi, ressurser og administrative samarbeidsproblemer. Troen på en utvikling nedenfra ble oppgitt allerede etter ett år. Ved slutten hadde man beveget seg langt fra de opprinnelige tankene om landsbyutvikling og erstattet det med teknologioverføringer til større fiskerier fra havn.

En suksesshistorie?

Det indisk-norske fiskeriprosjektet varte i nesten 20 år, fram til 1972, og de norske overføringer beløp seg til ca. 120 millioner kroner.⁵⁴ Prosjektet ble møtt med mye kritikk, og hovedkritikken var at bistanden ikke bidro til å heve levestandarden for den fattigste delen av befolkningen. Både utviklingsforskere og forvaltningen selv har i ettertid erkjent at de dårlige forhåndskunnskaper nordmennene hadde før de satte igang, blant annet når det gjaldt sosiale og kulturelle forhold, ga en rekke uheldige utslag.⁵⁵ Videre hadde man også liten innsikt i lokale økonomiske og politiske maktforhold, og å ta opp kampen med en etablert og mektig lokal samfunnsgruppe som fiskehandlerne ble vanskelig.⁵⁶ Økonomen Arve Ofstad mente også at prosjektet hadde et overføringsproblem. Hvordan kunne utviklingen, dersom den ble vellykket i to landsbyer med til sammen 1000 fiskerfamilier, overføres til resten av Keralas kyst med minst 40000 fiskerfamilier?⁵⁷ I tillegg har den store trålingen som det etter hvert ble satset på blitt beskyldt for å ha ødelagt mye av grunnlaget for nettopp de kystfiskere man i starten forsøkte å hjelpe. I ettertid så kan man se at den veksten som fant sted i fiskeriene var med på forsterke konflikten

⁵⁴ Pharo (1987): s. 19.

⁵⁵ Ofstad (1987): s. 92.

⁵⁶ Simensen (2003): s. 70.

⁵⁷ Ofstad (1987): s.92.

mellom ulike typer fiskere, at den la grunnlaget for overbeskatning av ressurser og at den bidro til å øke de sosiale og økonomiske spenningene i landsbyene.⁵⁸

Det er uenighet om i hvilken grad det indisk-norske fiskeriprojektet kan anses som en suksess eller ikke. Til tross for denne diskusjonen og den kritikken som er reist mot projektet finnes det en rekke positive resultater. Levestandarden har økt dramatisk i de landsbyene Norge var inne i. Dette har også sin bakgrunn i blant annet det norske helsearbeidet som også var en del av det norske projektet. Den indiske samfunnsforskeren Leela Gulati som mener de norske tiltakene i forhold til vannforsyning og helsestasjoner i Kerala har hatt en positiv innvirkning på kvinners levekår og helse.⁵⁹ Det er viktig å ikke overdrive projektets betydning. India hadde allerede satt i gang med lignende type prosjekter, og før eller senere ville India skaffet seg en moderne fiskeflåte. Allikevel bidro Norge med viktig teknologioverføring, i form av å finne fram til båttyper, fiskeutstyr, opplæringsprogrammer og havforskning.

Mest av alt markerte Kerala-projektet seg som innledning til en ny måte å se på landene i Sør på, og projektet var med på å legge grunnlaget for det som nå er over femti år med norsk bistand. Det nye norske forholdet til landene i Sør resulterte i en utvidet norsk bistand og utviklingen av en bistandsforvaltning. Diskusjonene rundt projektets grad av suksess må sees som viktig i forhold til hvordan synet på norsk bistand til India etter hvert utviklet seg. I følge historiker Jarle Simensen fikk norsk bistand til India problemer med sitt ettermæle i norsk opinion, på grunn av inntrykket av mislykket teknologi og sosiale ulikheter etter Kerala-projektet.⁶⁰ Og da tingene begynte å gå bra for projektet rundt 1960, var det mindre interessant også i Stortinget. Simensen hevder videre at da Norsk Utviklingshjelp (NUH) ble etablert i 1962, så ønsket man å markere en ny start, og Afrika kom mer i sentrum for oppmerksomheten.⁶¹

⁵⁸ Pharo (1987): s. 33.

⁵⁹ *Bistandsaktuelt* Nr. 10, 2002.

⁶⁰ Simensen (2003): s. 78.

⁶¹ *Ibid.*

Indias behov for bistand

India er et stort land, det 7. største i verden, og det dekker et område på over tre millioner kvadratkilometer, til sammenligning er Norge på vel 320 000 kvadratkilometer. I dag har landet en befolkning på over en milliard mennesker, og allerede ved uavhengigheten i 1947 var India en av verdens mest folkerike nasjoner med sine 350 millioner mennesker.⁶² Landet er delt inn i 28 delstater og syv såkalte *Union territories* med store regionale forskjeller i forhold til klima, økonomiske og sosiale forhold, kultur, religion, språk og historie. Samtidig som India etter uavhengigheten var et folkerikt land med store regionale forskjeller, var store deler av befolkningen svært fattig.

Økonomisk utvikling etter uavhengigheten

Etter uavhengigheten i 1947 var det en sentral oppgave for Kongresspartiet⁶³ som satt ved makten å sette seg klare mål og legge planer for hvordan India skulle utvikle seg i framtiden. Utviklingen skulle skje innenfor rammene av en demokratisk, sosialistisk og sekulær stat.⁶⁴ I mars 1950 vedtok den indiske regjeringen å opprette en planleggingskommisjon⁶⁵ på bakgrunn av de mål som regjeringen hadde satt seg for den økonomiske utviklingen. Kommisjonen ble satt til å få en oversikt over hvilke ressurser landet hadde, både materielle og menneskelige. På bakgrunn av analyser for hvordan man best mulig kunne utnytte ressursene skulle det utarbeides fem-års planer som skulle sikre en mest mulig effektiv og balansert bruk av ressursene, og fattigdomsbekjempelse var et sentralt element.⁶⁶ Statsminister Jawaharlal Nehru var kommisjonens første formann, og den første fem-års planen ble presentert i 1951.

Sentralt i de første fem-års-planene stod økt sysselsetting gjennom industrialisering.⁶⁷ Den økte industriutviklingen skulle ikke bare skape økonomisk vekst, men gjennom økonomiske reformer skulle også de fattige deler av befolkningen få det bedre. Det skulle utvikles en

⁶² Hansen (1987): s. 41.

⁶³ Kongresspartiet var ledende i den nasjonalistbevegelsen som hadde kjempet fram Indias uavhengighet. Partiet hadde under sentrale ledere som Mahatma Gandhi og Jawaharlal Nehru skapt en allianse mellom den nyutdannede eliten, store deler av det indiske industri- og finansborgerskapet, og mange viktige jordeiere og lokale makthavere. Denne alliansen hadde også oppslutning hos store deler av arbeiderklassen i byene og blant fattige bønder og kasteløse.

⁶⁴ Ofstad (1987): s. 88.

⁶⁵ The Planning Commission.

⁶⁶ URL: <http://planningcommission.nic.in/aboutus/history/about.htm>, 26. mars 2004.

⁶⁷ Datt (1998): s. 113.

blandingsøkonomi med sterk statlig deltakelse i blant annet tungindustri, gruvedrift og infrastruktur. I tillegg skulle indisk håndverk og småindustri få en viss beskyttelse og støtte. Videre skulle det beholdes en stor del privat industri som myndighetene også ønsket å samarbeide med. Jordbruk og handel ble i stor grad værende private virksomheter. På grunn av Kongresspartiets politiske grunnlag ble det i stor grad tatt hensyn til eksisterende maktforhold, blant annet når det gjaldt skatter og fordeling av eiendommer.

Fram til 1965 var det målet om rask industrialisering som i størst grad ble fulgt opp, og det fant sted store statlige investeringer i tungindustrien. På samme tid som India forsøkte å skape økonomisk vekst gjennom egne investeringer i industrien, åpnet fem-års-planene også for utenlandsk støtte til en rekke utviklingsprosjekter. Mot slutten av 1950-tallet økte bistanden fra de industrialiserte landene betydelig. Fra 1961 til 1966, under den tredje fem-års-planen, utgjorde bistanden bortimot 30 prosent av de totale statlige investeringer. Det utviklet seg også etter hvert et stadig større underskudd på handelsbalansen, blant annet på grunn av fall i prisene på indiske råvarer og økt import i forbindelse med utviklingsprosjekter. Den ensidige fokuseringen på industriutvikling, uten å ta hensyn til jordbrukssektoren, skulle vise seg å bli kritisk for den videre utviklingen.⁶⁸ Gjennom den økonomiske politikken hadde indiske myndigheter overlatt jordbruket til de private, med et håp om at utviklingen i industrien også skulle være med på å sette i gang en utvikling i jordbruket.⁶⁹ Jordbruksproduksjonen hadde en viss økning fram mot midten av 1960-tallet, men denne var stort sett et resultat av gode monsuner og utvidelse av jordbruksområder.⁷⁰ Lite hadde blitt gjort for å effektivisere jordbruket. Da den store tørken kom i 1965-66 ble det klart at den manglende satsingen på jordbruket ble en viktig årsak til nedgangen som fant sted i indisk økonomi. Ikke bare var jordbruket ryggraden i indisk økonomi ved at den sysselsatte vel 70 prosent av befolkningen, men India fikk nå et stort behov for å importere matkorn.⁷¹ Da det også brøt ut krig mellom India og Pakistan i 1965 fikk India store militærkostnader, men kanskje viktigst var USAs beslutning om å stanse all hjelp, også matvarehjelp. Avhengigheten av matvareimport og den økonomiske nedgangen ga indiske myndigheter viktige erfaringer for ettertiden, noe som mot slutten av 1960-tallet blant annet ga

⁶⁸ *Ibid.*: s. 135.

⁶⁹ Rothermund (1988): s. 130.

⁷⁰ *Ibid.*: s. 137.

⁷¹ Datt (1998): s. 447.

seg utslag i økt vektlegging av jordbruksproduksjon.⁷² Som jeg vil ta for meg litt senere i kapitlet var det to tiltak som ble spesielt viktige i perioden etter 1965; *den grønne revolusjonen* og *familieplanleggingsprogrammene*.

De økonomiske problemene fortsatte i første halvdel av 1970-årene. I 1971 startet Bangladesh en kamp for å rive seg løs fra Pakistan, og indiske tropper rykket inn i Bangladesh for å støtte opp under løsrivelsen.⁷³ Indias engasjement i krigen førte til Pakistansk kapitulasjon. Men krigen hadde vært kostbar for India, og igjen hadde USA reagert ved å kutte hjelpen til India. I årene 1972-73 ble det på nytt tørke i store deler av landet, det fant sted internasjonale prisøkninger på hvete og kunstgjødsel, og i 1974 steg også oljeprisene. Det ble igjen tydelig hvor sårbar indisk økonomi var, og den økonomiske nedgangen fortsatte. I andre halvpart av 1970-årene bedret situasjonen seg for indisk økonomi betraktelig, blant annet gjennom gode år for jordbruksproduksjonen og økt eksport. I tillegg startet India sin egen olje- og gassproduksjon, men produksjonen var ikke stor nok til å ta av for den andre oljeprisøkningen i 1979. Og da det ved overgangen til 1980-tallet på nytt ble et tørkeår, kom India igjen i en vanskelig økonomisk situasjon. De økte oljeprisene og fallet i jordbruksproduksjonen resulterte i inflasjon og underskudd på handelsbalansen, som gjorde det nødvendig for India å ta opp lån i Valutafondet.

Utover på 1980-tallet bedret imidlertid situasjonen seg noe, særlig på grunn av gode år i jordbruket og økt olje- og gass produksjon. Kongresspartiet som kom tilbake til makten i 1980 med Indira Gandhi som statsminister la stor vekt på å åpne indisk økonomi for utenlandsk konkurranse, opphevelse av mange statlige reguleringer og bedre vilkår for utenlandske investeringer i landet.⁷⁴ 1980-tallet var preget av en tro fra indiske myndigheters side på at liberalisering og en åpning av den indiske økonomien skulle skape vekst. Regjeringen, nå med Rajiv Gandhi i spissen, skulle modernisere India ved hjelp av teknologiske fremskritt, noe som skulle vise seg vanskelig.⁷⁵ Reformene møtte dessuten stor motstand fra sentrale og mektige interessegrupper på indiske politiske og økonomiske arena. India hadde vært en lukket økonomi for lenge, og industrien sto ikke rustet til å møte den økte konkurransen. En rekke grep ble utført

⁷² Hansen (1987): s. 37.

⁷³ *Ibid.*: s. 36.

⁷⁴ Ofstad (1987): s. 103.

⁷⁵ Rothermund (1988): s. 164.

for å øke investeringsmulighetene for indiske selskaper, blant annet gjennom store skatteutt. Skatteutt førte imidlertid til lavere inntekter for den indiske staten, som igjen førte til økt lånebehov hos utenlandske kreditorer. I tillegg førte nedskjæringene i tollavgiften at India raskt fikk et økende handelsunderskudd.

Mot slutten av 1980-tallet og ved inngangen til 1990-tallet var den indiske økonomien hardt prøvet, og i juni 1991 fikk landet store gjeldsproblemer. Inngangen til 1990-tallet var også preget av økte oljepriser på grunn av Golfkrigen, og Sovjetunionens sammenbrudd. Indias makroøkonomiske krise ble løst gjennom assistanse fra Valutafondet, som i årene 1991-93 lånte India om lag SDR 3,5 milliarder.⁷⁶ Med lånene kom det også krav om en ytterligere liberalisering og store krav om reformer, blant annet gjennom kutt i både offentlige utgifter og eksportsubsidier. Strategien ble nå å satse på en eksportorientert vekst sammen med å legge til rette for økte utenlandske investeringer i India.

Til tross for en ujevn vekst, med økonomiske nedgangstider og oppgangstider, har India gjennom de siste 50 årene hatt en økonomisk vekst. Den gjennomsnittlige veksten lå på om lag 4-5 prosent per år.⁷⁷ På slutten av 1980-tallet var nasjonalproduktet per innbygger fordoblet siden uavhengigheten, selv om også folketallet var fordoblet.⁷⁸ Allikevel har ikke denne veksten hatt stor innvirkning på de fattiges situasjon, til det har befolkningsveksten vært for stor.

Det fattige India

Mot slutten av 1980-tallet var fattigdommen fremdeles et stort problem i India og andelen fattige lå omtrent på det samme nivå som det hadde gjort ved uavhengigheten.⁷⁹ De fattiges liv hadde forbedret seg noe i tiårene etter frigjøringen, men i følge statistikker utarbeidet av planleggingskomisjonen i 1993 var andelen av befolkningen som levde under den offisielle fattigdomsgrense på nær 39 prosent i 1987/88.⁸⁰ I absolutte tall tilsvarte dette over 300 millioner mennesker, hvorav flesteparten bodde på landsbygda. Landets bruttonasjonalprodukt per

⁷⁶ URL: <http://www.imf.org/external/np/tre/tad/extrans1.cfm?memberKey1=430&endDate=2004%2D03%2D31&finpositionflag=YES>, 23. april 2004; SDR er en valutaenhet skapt av IMF, hvor 1 SDR er om lag US\$ 1,4.

⁷⁷ Ofstad (1987): s. 106.

⁷⁸ *Ibid.*: s. 105.

⁷⁹ Lipton og Toye (1990): s. 43.

⁸⁰ Report of the Expert Group on Estimation of Proportion & No. of Poor (1993): s. 30 – 40.

innbygger ble i 1989 anslått av Verdensbanken til US\$ 340, noe som plasserte India blant lavinntektslandene.⁸¹ Mye av fattigdomsproblemet kan forklares ut fra Indias dette lave bruttonasjonalproduktet per innbygger, men dårlig omfordeling av inntekt er en viktig årsak til at fattigdommen opprettholdes.⁸²

Hva kan være med på å forklare denne vedvarende og omfattende fattigdommen? Fattigdomssituasjonen i India er sammensatt og forholdene er ikke like over hele landet, slik at det finnes et stort antall faktorer man må se nærmere på dersom man skal kunne gi en god beskrivelse av situasjonen fra delstat til delstat. Å gi en grundig beskrivelse av dette faller utenfor denne oppgavens rammer, men det finnes til tross for de store regionale ulikhetene enkelte trekk som er verdt å nevne dersom man ser India under ett. For det første er en av de antatte årsakene til at fattigdommen er vedvarende, og som har bred støtte blant samfunnsforskere, de sosiale strukturene i India. I denne sammenheng framheves oftest det indiske kastesystemet ved at det som et sosialt lagdelingssystem er med på å undertrykke de lavere kastene og dermed forsterke marginaliseringen av de fattige. Kastesystemet er avskaffet ved lov, men den består som en sosial realitet som er med på å påvirke interaksjonen mellom mennesker på alle nivåer i det indiske samfunnet. Systemet er også med på å bestemme maktforholdene både på lokalt og sentralt plan i den offentlige politikken, noe som fører til at utviklingsprogrammene ofte blir underordnet samfunnsstrukturene.⁸³ Dette har ført til at mer velstående indere har klart å tjene på fattigdomsreducerende programmer, hvor pengene i utgangspunktet har vært øremerket de fattige. Den indiske økonomen Nilkantha Rath har argumentert for at de mer velstående bør ha rett til dette, og at det faktisk kan være med på å utvikle en region som senere kan vise seg å komme de fattige til gode.⁸⁴ Men det er et faktum at store deler av de indiske fattigdomsprogrammene har vist liten evne til å redusere fattigdom, og så lenge de fattige er uten makt og ikke er organisert så vil de mer velstående ha liten interesse av å hjelpe dem ut av fattigdommen.⁸⁵ Det er store regionale variasjoner i hvordan kastesystemet fungerer, men det er

⁸¹ WDR (1991): s. 204.

⁸² Datt (1998): s. 341.

⁸³ Tamm (1988): s. 3.

⁸⁴ Lipton og Toye (1990): s.47.

⁸⁵ *Ibid.*: s. 45- 47.

en realitet at mesteparten av de fattige tilhører de lavere kastene. De fattige lider dermed i dobbel forstand, både under fattigdom og sosial undertrykking.

I tillegg til den indiske samfunnsstrukturen trekkes gjerne den massive befolkningsøkningen inn som forklaring på den vedvarende fattigdommen.⁸⁶ I årene 1980-89 lå befolkningsveksten på 2,1 prosent pr. år, noe som ga en befolkning på 833 millioner i 1989.⁸⁷ Det er Indias fattige som har de største og hurtigst voksende familiene, og å føde flest mulig barn blir sett på som en kilde til framtidig inntekt. Men det har vist seg at den økende tilgangen på arbeidskraft på landsbygda kun har vært med på å gi landeierne muligheten til å senke lønningene til et minimum. I tillegg til problemer med sysselsetting og lave lønninger har den økende befolkningen gitt et stort press på miljø, sosiale tjenester og ikke minst kvinnene som føder ekstra mange barn og som må ta seg av dem. India har siden 1950-årene jobbet aktivt med tiltak som skulle redusere befolkningsveksten, men dette har vist seg å ikke være særlig effektivt. Det er stor variasjon i de demografiske forhold mellom de ulike delstatene, men ser man India under ett så kan befolkningsøkningen sies å ha vært med på å spise opp effekten av både de fattigdomsreduserende tiltakene og den generelle veksten i indisk økonomi.

To ulike India

Samtidig som det fantes et stort antall fattige i India ble landet også regnet som et middelstort industrialisert land, og mot slutten av 1980-tallet var India blant de 20 største i verden når det gjaldt produksjonsmengde i industrien.⁸⁸ Således har man to ulike India: på den ene siden det moderne India med industri, tjenestesektor og administrasjon og på den andre siden et økende antall fattige. Det avtegner seg en klar og permanent todeling i det indiske samfunnet hvor avstanden mellom de to delene er stadig økende. Situasjonen mot slutten av 1980-tallet var at fattigdommen var størst på landsbygda, samtidig som man hadde en stadig økende middelklasse som tjente godt.

Todelingen er et resultat av at indiske myndigheter lenge satset kraftig på å bygge opp en stor og solid statlig industri og støtte opp om privat industri, som kun en liten del av befolkningen har

⁸⁶ *Ibid.*: s. 46.

⁸⁷ WDR (1991): s. 254.

⁸⁸ Hansen (1987): s. 32.

tjent godt på. For størsteparten av den indiske befolkning er det et problem at industrisektoren kun sysselsetter en liten del av den, og i 1989 bidro industrisektoren ikke med mer enn 18 prosent av BNP.⁸⁹ Størstedelen av befolkningen bodde på landsbygda, disse utgjorde på midten av 1980-tallet nær 75 prosent av den totale befolkningen.⁹⁰ På bakgrunn av at mesteparten av Indias befolkning bor på landsbygda, er jordbruket den klart dominerende sektoren ved at den sysselsetter over halvparten av den totale arbeidsstokken i India. I 1985 ble den totale arbeidsstokken beregnet til 290 millioner mennesker.⁹¹ Siden jordbruket har en så sentral rolle i indisk økonomi, blir den ofte beskrevet som en monsundrevet økonomi som er følsom for hvordan monsunen påvirker avlingene.⁹² En god avling gir økte inntekter for indiske bønder, noe som driver opp både forbruket og produksjonen, som igjen fører til at de indiske selskapene tjener mer.⁹³

Bistandens rolle

På slutten av 1980-tallet var India en stor mottaker av bistand, og av totale overføringer var India i følge OECDs oversikter blant de tre landene som hadde fått overført mest.⁹⁴ Landets enorme størrelse har avgjort forholdet mellom mottatte bistandsmidler og den indiske økonomien. Således har den store indiske økonomien gjort India mindre avhengig av bistand enn de fleste utviklingsland, og i 1989 utgjorde bistanden kun 0,7 prosent av BNP.

Mot slutten av 1980-tallet var Verdensbanken og IDA den klart største bistandsgiveren med vel 60 prosent av de totale utbetalingene til India.⁹⁵ I tillegg hadde Frankrike, Vest-Tyskland, Japan, Storbritannia, USA og Sovjetunionen store bistandsprogrammer i India. Bistandens viktigste rolle har vært å bedre Indias betalingsbalanse og således bedre landets økonomiske situasjon. Men bistanden har også hatt klare effekter på fattigdommen, særlig den delen som har støttet opp om jordbruket, den såkalte "grønne revolusjonen".⁹⁶ Graden av fattigdomsreduksjon varierer sterkt mellom de ulike delene av India, men man kunne eksempelvis se at i delstatene Punjab og

⁸⁹ WDR (1991).

⁹⁰ Hansen (1987): s.33.

⁹¹ Lipton og Toye (1990): s.39 ; Hansen (1990): s. 33.

⁹² *Far Eastern Economic Review*, 10. juli 2003.

⁹³ Lipton og Toye (1990): s. 25.

⁹⁴ *Ibid.*: s. 3; Israel 2 mrd US\$, Egypt 1,8 mrd US\$, India 1,5 mrd US\$.

⁹⁵ Hansen (1987): s. 50.

⁹⁶ Cassen (1994): s. 257.

Haryana at bistanden til jordbruket resulterte i klare forbedringer blant de fattige både i byene og på landsbygda.⁹⁷

Hvis man ser all bistand til India under ett har den, selv om den er liten i forhold til landets store økonomi og at mye av den har gått til tiltak som i utgangspunktet skulle virke inn på makroøkonomiske forhold, hatt en viss effekt på de fattiges situasjon. Blant annet forekommer ikke lenger de store sultkatastrofene. I tillegg til de store programmene så kommer også mange mindre prosjekter drevet av den indiske staten med utenlandsk støtte, eller av frivillige organisasjoner. Disse prosjektene har i større grad gått direkte til tiltak som har hatt innvirkning på de fattiges situasjon. De ulike programmene og prosjektene har gjort det mulig for de fattige å overleve, selv om levestandarden var svært lav. Derfor var det mot slutten av 1980-tallet klart for flertallet av långiverlandene at det var et fortsatt behov for bistand dersom man skulle klare å fjerne den enorme fattigdommen i India.

Utviklingen av Norges bilaterale samarbeid med India

Fram til 1970 var Kerala-prosjektet det eneste tosidige bistandsprosjektet Norge finansierte i India, dette prosjektet ble overført til indiske myndigheter i 1972. Etter 1970 gikk bistanden inn i en ny fase hvor bistanden til India skulle økes, og India ble et av Norges hovedsamarbeidsland. Utviklingssamarbeidet med India ble finansiert gjennom tre kanaler: bilateralt gjennom NORAD, multilateralt gjennom FN og Verdensbanken og gjennom frivillige organisasjoner. Bistanden gjennom NORAD økte fra 18,5 millioner NOK i 1970 til 204,8 millioner NOK i 1987, mens den ved utfasingen av India som hovedsamarbeidsland i 1995 var nede i 51,9 millioner, se tabell 2.1. I 1987 utgjorde bistanden til India 10 prosent av den samlede støtte til Norges hovedsamarbeidsland, og med norske øyne var dette et betydelig beløp sett i forhold til bistandsbudsjettet. I indisk sammenheng var den norske bistanden svært beskjeden, og den utgjorde kun 1-2 prosent av den samlede bistanden som India mottok.⁹⁸

⁹⁷ Lipton og Toye (1990): s. 45.

⁹⁸ UD, 37.4.24, I, Landanalyse for India, 25. april 1988: s. 11.

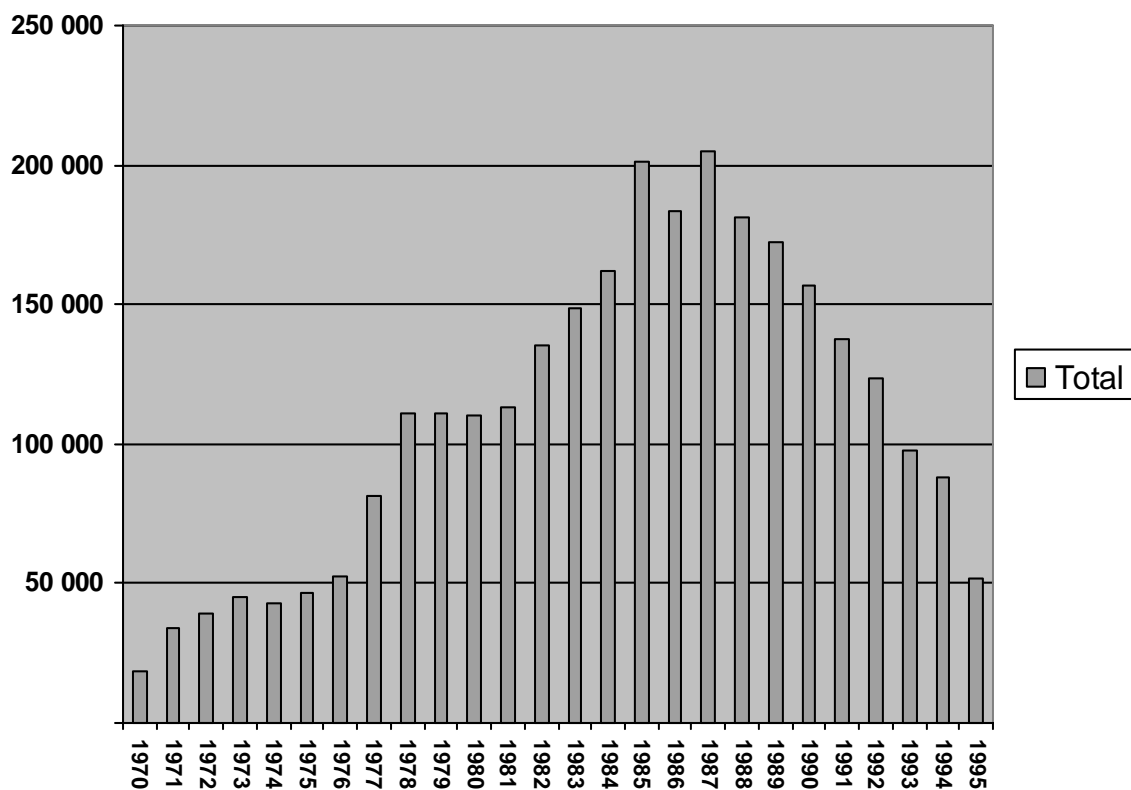


Fig. 2.1. Norges bistand til India. Tall i NOK 1000. Kilde: NORAD

Da India ble hovedsamarbeidsland hadde Norge behov for å finne nye prosjekter eller programmer som kunne finansieres. Beslutningene om hvilke prosjekter som skulle satses på avspeilet debatten i vestlige bistandsmiljøer på 1970-tallet som var opptatt av forholdet mellom befolkningsøkning og matproduksjon. Dette ble reflektert ved at størsteparten av bistanden frem til slutten av 1980-tallet gikk til kunstgjødsel som varebistand og til familieplanlegging. I tillegg til de to største programmene fortsatte man innsatsen innenfor fiskeriene, samt støtte til en rekke nye prosjekter for kvinner og barn, helseprosjekter og samarbeid innenfor vitenskap og teknologi. I sammenheng med at India ble hovedsamarbeidsland, vurderte bistandsforvaltningen det dithen at Pakistan burde få samme status. Begrunnelsen hadde i følge historikeren Jarle Simensen sitt grunnlag i hensynet om at det var hensiktsmessig med geografisk konsentrasjon av bistanden.⁹⁹ I tillegg hadde Norge direkte økonomisk interesse av å inngå samarbeid med Pakistan, siden landet også ville være et marked for norsk kunstgjødsel.

⁹⁹ Simensen (2003): s. 118.

Grønn revolusjon

Levering av kunstgjødsel utgjorde den viktigste delen av norsk bistand fra 1970 fram til slutten av 1980-tallet. Dette hadde blant annet bakgrunn i at det på 1960-tallet var to temaer som sto meget sentralt i den internasjonale bistandsdebatten; økende befolkningsvekst og matvaremangel. Det var stor enighet om at løsningen på utfordringen man sto overfor var befolkningskontroll og økt mattilgang for å kunne sikre vekst i de fattige landene. Man snakket om en ”grønn revolusjon”, og dette gjaldt særlig for India med sin store fattige befolkning og sitt store jordbrukspotensiale. En av metodene for å bedre mattilgangen var å øke jordbruksproduksjonen ved hjelp av nye høytytende kornsorter. De nye kornsortene krevde store mengder gjødsel, og da Norge på utkikk etter nye prosjekter å finansiere fikk en anmodning fra India om støtte til kunstgjødsel, skulle det vise seg at det passet godt inn i de planene Norge hadde for et videre samarbeid: ”Den grønne revolusjonen hadde fått spesielt mye positiv omtale i Norge. Flere norske forskere fra Landbrukshøgskolen hadde deltatt i utviklingen.[...] I tillegg kom at den eneste norske kunstgjødseprodusenten, Norsk Hydro, kunne levere til et verdensmarked”¹⁰⁰. Her hadde man en god mulighet til å engasjere norske fagmiljøer samtidig som også norsk industri ville tjene på kunstgjødsel som bistand. Leveranser av kunstgjødsel ble dessuten ansett som en god bistandsform i og med at den overlot ansvaret til India om å administrere bistanden selv. Dette ga mindre belastning på den norske bistandsadministrasjonen, samtidig som det uttrykte noe som ble viktigere etter hvert, nemlig mottakeransvaret. På bakgrunn av dette, og med en offentlig begrunnelse om at Norge skulle hjelpe India med å øke landets matvareproduksjon, ble den første avtalen om leveranser av kunstgjødsel som varebistand undertegnet i 1970. Den første leveransen fant sted samme år, og de fortsatte til høsten 1987.

I perioden 1970-85 utgjorde leveringen av kunstgjødsel alene 42 prosent av den totale bistandspakken til India.¹⁰¹ Varebistand i sin helhet var den mest dominerende delen av utviklingshjelpen til India fram mot slutten av 1980-tallet. I tillegg til kunstgjødsel utgjorde levering av papir til skolebøker i perioden 1974-85 ca. 10 prosent av den totale bistanden, utstyr og reservedeler til fiskerisektoren 3-4 prosent og andre varer hovedsakelig telefonsentraler, 2

¹⁰⁰ Ofstad (1987): s. 98-99.

¹⁰¹ Hansen (1987): s. 195.

prosent. Dermed utgjorde varebistanden 56 prosent av den totale bistanden i perioden 1970-85.¹⁰² Varebistanden har møtt kritikk fra flere hold for å være for lite fattigdomsrettet, særlig blant norske forskere. Dette var blant annet et av hovedpoengene i en landrapport om India framlagt i 1987 som ble utført av en forskergruppe under ledelse av økonomen Stein Hansen, på oppdrag fra DUH.¹⁰³ Debatten rundt dette vil jeg komme nærmere inn på senere i et forsøk på se om kritikken kan ha hatt innvirkning på beslutningen om å nedprioritere India som hovedsamarbeidsland.

Familieplanlegging

Mot slutten av 1950-tallet begynte indiske myndigheter å innse at landets raske befolkningsvekst utgjorde et problem og familieplanlegging ble et stort satsingsområde. Etter folketellingen i 1961 var befolkningen oppe i 439 millioner, noe som fikk regjeringen til å utvikle en omfattende strategi og man økte innsatsen gjennom å opprette en egen avdeling for familieplanlegging i Helse- og familieplanleggingsdepartementet.¹⁰⁴ Den økte satsningen resulterte i et stort antall familieprogrammer, deriblant Post Partum-programmet som ble igangsatt i 1966 av Det internasjonale råd for befolkningsspørsmål. Post Partum-programmets opprinnelige målsetting var å sørge for familieplanlegging, et velferdsprogram for mor og barn og opplæring innen helse og ernæring. Da India kom med en anmodning om norsk støtte til programmet passet dette godt inn i de målsettingene Norge hadde satt seg på dette området. Etter en omfattende norsk debatt kom det et stortingsvedtak i juni 1971 som fastsatte at 10 prosent av den samlede norske utviklingshjelpen skulle gå til familieplanlegging. Dette skulle skje under den forutsetning at prevensjonsveiledning og sterilisering skulle skje frivillig og innen rammen av et mer generelt helseprogram. Således tilfredstilte Post Partum programmet de krav som var stilt i stortingsvedtaket, men NORAD måtte tøye sine egne kriterier om innsyn i programmet og støtte til kun til utbygging.¹⁰⁵ Inderne ville ikke gå med på direkte innsyn i programmets aktiviteter, men ville gi til sine egne evalueringer. Støtte til kun utbygging ble også vanskelig da de fleste sykehusene var ferdige og kun 14 millioner NOK gjestod å finansiere. Norge måtte forholde seg

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Engh (2001): s. 53.

¹⁰⁵ *Ibid.*: s. 70.

til 10 prosent-målet og var interessert i å støtte 40 millioner NOK, og valgte derfor å også finansiere de løpende utgiftene.¹⁰⁶ Avtale om norsk støtte ble undertegnet i desember 1971.

En annen viktig faktor, som i tilfellet med kunstgjødselleveransene, var at prosjektet i sin helhet ville administreres av India og således ikke medføre direkte administrativ belastning på Norge. Norge ville delvis finansiere utbygging, samt dekke programmets driftsutgifter. Post Partum programmet ble delt inn i to faser. I all hovedsak rettet fase I, det såkalte Post Partum I, seg mot distriktssykehus og universitetssykehus. Dette dreide seg om både medisinske inngrep, opplæring av helsepersonell, samt omfattende informasjonsarbeid om familieplanlegging. Da fase I ble avsluttet i 1985 var 554 sykehus med i Post Partum I programmet.¹⁰⁷ Imens fase I hadde sitt hovedfokus på bynære sykehus, innledet man i 1981 fase II som skulle inkludere mindre lokale sykehus på landsbygda. Samtidig gikk programmet fra å være et rent familieplanleggingsprogram til også å inkludere helsestell for mor og barn. Støtten til fase II inkluderte til sammen 400 sykehus og fortsatte fram til 1995. I årene 1971-85 brukte Norge i alt 340 millioner på programmet, medregnet utvidelsen i 1981, noe som utgjorde 25 prosent av all norsk bistand til India i disse årene.¹⁰⁸

Fortsatt støtte til fiskeri

I tillegg til de to store satsingsområdene kunstgjødsel og familieplanlegging, støttet Norge en rekke andre prosjekter. Blant disse ble fiskerisektoren på slutten av 1980-tallet fremdeles betraktet som en hovedsektor, spesielt på bakgrunn av den kompetanse man hadde bygget opp gjennom det indisk-norske fiskeriprojektet i Kerala. Allikevel utgjorde denne bistanden frem til midten av 1980-tallet ikke mer enn om lag 9 prosent av den totale utviklingshjelpen, hvorav halvparten ble regnet under varebistanden.¹⁰⁹ Fiskeutstyr ble gitt som varebistand allerede fra 1972, men den første prosjektstøtten gikk til bygging av forskningsfartøyer ved skipsverft i Goa fra 1975. Støtte ble også gitt til opplæring i drift og vedlikehold av fartøyene. Prosjektet fikk etter

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*: s. 89.

¹⁰⁸ Ofstad (1987): s. 100-101.

¹⁰⁹ Hansen (1987): s. 64.

hvert mye kritikk for manglende forberedelser, noe som resulterte i at byggingen tok svært lang tid og at kostnadene ble dobbelt så høye som forutsatt.¹¹⁰

Det ble mot slutten av 1980-tallet vedtatt å gi støtte til en rekke andre fiskeriprosjekter. I 1985 ble det undertegnet avtale om norsk finansiering av *Orissa Fisheries Development Programme*, og prosjektet ble igangsatt året etter. Prosjektet var ment som et prøveprosjekt for utvikling av kystfiskersamfunnet i delstaten Orissa som kunne fungere som modell for videre norsk bistand til fiskerisektoren. På grunn av militær aktivitet i nærheten av prosjektområdet anmodet de indiske myndigheter om stans av programmet, og det ble avsluttet 31. mars 1990.¹¹¹ Man vedtok også støtte til ørretoppdrett i delstaten Himachal Pradesh hvor man ved hjelp av norsk fagkunnskap og teknologi skulle stimulere utviklingen av ørretoppdrett i området og dermed få økt sysselsetting. Etter forsinkelser og budsjettoverskridelser ble dette prosjektet fullført i 1995, noe som også markerte slutten på norsk fiskeribistand til India.

Andre programmer og prosjekter

Etter som bistanden til India økte utover på 1980-tallet satte man igang en rekke nye prosjekter utover de to mest sentrale programmene; varebistand og familieplanlegging. De nye prosjektene ble utviklet innenfor helse- og sosialektoren, samt i forsknings- og industrisektoren. Blant de største prosjektene var *Integrated Child Development Services* (ICDS) som Norge inngikk avtale om å støtte i 1982. Prosjektet rettet seg i første rekke mot fattige barn og tok sikte på å tilby helse-, mat- og barnehagetilbud. Den norske støtten var øremerket tre distrikter i Uttar Pradesh. Man satset også på spesielle programmer for kvinner som skulle gi dem yrkesopplæring og arbeidsplasser i industrien.

I forskning- og industrisektoren var det en rekke mindre prosjekter som i hovedsak bestod av levering av utstyr fra Norge kombinert med opplæringsprogrammer og konsulenttjenester. Støtten gikk blant annet til et senter for friksjonsforskning innen industrien, et prosjekt for kystsonestudier, leveranse av datamaskiner for konstruksjonsberegninger til *National Informatics Centre* i New Delhi og støtte til *Institute for Engineering and Ocean Technology* som kontrollerer

¹¹⁰ UD, 37.4.27, I, Landanalyse for India, 25. april 1988: s. 16.

¹¹¹ UD, 312 IND, IX, Landprogram 1991-93: s. 19.

offshore oljevirkksomhet. Samtlige prosjekter hadde sammenheng med industriell eller oljerelatert teknologi. I tillegg støttet Norge et prosjekt for utvidelse av telekommunikasjon på landsbygda i Rajasthan, Uttar Pradesh og Nagaland gjennom leveranser og installasjon av telefonsentraler.

Under ett har altså den norske bilaterale bistanden vært med på å utvikle fiskerisamfunnet i Kerala, levert et par prosent av Indias kunstgjødsel, finansiert deler av Indias familieplanleggingsprogrammer, støttet barneprosjekter og solgt norsk utstyr til fiskeri-, olje- og industrisektoren. I tillegg til dette kommer støtte utenfor landprogrammet.

Bistand gjennom andre kanaler?

Utenfor landprogrammet var støtten til frivillige organisasjoner størst, og fra tidlig på 1980-tallet økte overføringene fra 800 000 kroner til hele 14,5 millioner kroner i 1987.¹¹² Støtte ble gitt til både norske frivillige organisasjoner som arbeidet i India og til indiske organisasjoner, med en klar tendens til at vekten ble lagt på støtte til de indiske frivillige organisasjonene. Støtten til de frivillige organisasjonene ble ikke sett på som et viktig alternativ til den ordinære bilaterale bistanden, men heller et viktig tillegg. Frivillige organisasjoner ble ansett for å være fleksible og oppfinnsomme i sine arbeidsmåter og å ha evne til å tilpasse seg raskt på bakgrunn av eventuelle nye behov som oppsto. Samtidig var de ansett for å være flinkere til å nå lenger ut blant ”grasrota”, og å få hjelp fram til de fattige deler av befolkningen.¹¹³

Norge støttet også India gjennom Verdensbanken, både direkte gjennom samfinansiering og indirekte gjennom innbetalinger til utviklingsfondet IDA. Samfinansieringen var beskjedent til India i forhold til en rekke andre hovedsamarbeidsland, men Norge støttet i perioden 1987-89 blant annet et kraftutbyggingsprosjekt med om lag 16 millioner NOK.¹¹⁴ Verdensbanken og IDA var mot slutten av 1980-tallet den største bistandsgiveren i India med om lag 60 prosent av de totale bistandsutbetalingene til landet.¹¹⁵ Utover landprogrammet, støtte til frivillige organisasjoner og de multilaterale finansinstitusjoner har bistanden fra Norge til India vært minimal. Noen mindre beløp har gått til nødhjelp, og noe har gått via næringslivsordningene. Det

¹¹² Hansen (1987): s. 167; UD, 37.4.24, I, Landanalyse for India 1988: s. 19.

¹¹³ Hansen (1987): s. 155; intervju med Per A. Gulden 7. januar 2003.

¹¹⁴ UD, 37.4.24, I, Landanalyse for India 1988: s. 20.

¹¹⁵ Hansen (1987): s. 50.

viste seg imidlertid at norske bedrifter på slutten av 1980-tallet viste liten interesse for å investere i India, og næringslivsordningen ble lite brukt. Ved siden av bistanden hadde norske myndigheter forsøkt å få til et teknisk, økonomisk og industrielt samarbeid gjennom den såkalte TØIS-avtalen. Målet var å fremme *joint-ventures* og øke teknologisk og vitenskapelig samarbeid og handel. Avtalen ble undertegnet i november 1987, men effekten av den ble ikke som ventet.¹¹⁶ Den tok sikte på årlige møter, men fram til 1990 ble det kun avholdt ett møte. Forvaltningen forklarte dette med at samarbeidet om avtalen på indisk side var preget av ”byråkratisk sendrektighet, samt kompliserte anbudsregler og manglende beslutninger”¹¹⁷. Norsk næringsliv viste dessuten svært liten interesse for å satse i India.

Avvikling av det bilaterale samarbeidet

I 1987 ferdigstilte konsulentselskapet Stein Hansen sin landrapport av India som skulle være med på å gi et grunnlag for planleggingen av den bistandspolitikken man skulle føre overfor India. Rapporten kritiserte norsk bistand til India for å være for lite fattigdomsorientert, særlig på bakgrunn av at mesteparten gikk til kunstgjødsel som varebistand. Videre så rapporten få grunner til å fortsette støtten til de moderne indiske sektorene over landprogrammet siden det var små muligheter for at en slik bistand ville komme de fattige til gode. Rapporten anbefalte å minske varebistanden og i stedet øke fattigdomsorienteringen gjennom utbygging av helsevesen og skoler, samt å øke innsatsen for å bedre livssituasjonen til fattige kvinner og barn. Mye av grunnlaget for de holdninger man hadde til India i forvaltningen mot slutten av 1980-tallet var klart formet av det langvarige samarbeidet, men landrapporten fikk også en tydelig innvirkning på de prinsipper og retningslinjer for samarbeidet med India som ble fastsatt i mai 1988. Dette vil jeg kommet tilbake til i kapittel 4.

Utover på 1990-tallet, etter at landrammen ble redusert og det ble bestemt at India skulle opphøre som hovedsamarbeidsland ved utgangen av 1995, gikk man inn for å ha et hovedfokus på

¹¹⁶ Amb/ND 312 Landprogrammer, B: 1989-94, M: 312 Landprogramforhandlinger/Programgjennomgåelse 1990, Landprogram 1991-93: s. 54.

¹¹⁷ *Ibid.*

næringslivssamarbeid og miljøvern.¹¹⁸ Etter 1995 ble bistanden utbetalt over NORADs regionbevilgning for Asia, og de prioriterte satsingsområdene i bistanden ble utvidet til også å gjelde tiltak mot barnearbeid. Det er grunnlaget for utviklingen av bistanden i 1995 som danner kjernen i denne oppgaven, og det er derfor nødvendig i de neste kapitlene å gå nærmere inn på de ulike faktorene som kan ha innvirket på beslutningen.

¹¹⁸ St.mld. 51 (1991-92): s. 232.

Kapittel 3

Prinsipper og retningslinjer for norsk bistand

I 1950-årene bestod norsk bistand i hovedsak av Kerala-prosjektet og enkelte spredte FN-bevilgninger. Selv om de institusjonelle rammer og de grunnleggende prinsipper fortsatt var noe uklare, var det bred enighet om viktigheten av bistanden. De største diskusjonene dreide seg i hovedsak om størrelsen på bevilgningene, og om forholdet mellom multi- og bilateral bistand.¹¹⁹ Ved inngangen til 1960-årene fikk norsk bistands prinsipper en mer systematisk utforming, og det overordnede mål ble fastsatt til å være å bidra til økonomisk, sosial og kulturell utvikling i den tredje verden.¹²⁰ Samtidig som norsk bistandsvirksomhet fikk klarere prinsipper å følge, ble den også institusjonalisert gjennom opprettelsen av Norsk Utviklingshjelp (NUH) i februar 1962. Gjennom en rekke utredninger og stortingsmeldinger har bistanden fra 1962 til i dag blitt ytterligere formalisert.¹²¹ Statsviter Olav Stokke mener det er viktig å analysere norsk bistandspolitikken på flere nivå, og at ett skille kan trekkes mellom den erklærte politikken og den iverksatte politikken.¹²² Den erklærte politikken kommer til uttrykk gjennom ulike stortingsmeldinger og innstillinger fra Stortingets komiteer, og her fremkommer de politiske myndigheters motiver, mål og metoder for bistandsvirksomheten. Den iverksatte politikken kan vi analysere gjennom å se på bistanden i praksis. I tillegg til å se på politikken på to nivå, blir det viktig å se på i hvilken grad det er samsvar eller spenninger i forholdet mellom nivåene.

I dette kapittelet ønsker jeg først å avklare bistandens rolle i utenrikspolitikken, og hvilke motiver og målsettinger som kan ha ligget til grunn. Deretter vil jeg gi en oversikt over den erklærte politikken slik den har kommet til uttrykk gjennom de overordnede mål og retningslinjer for norsk bistand. Herunder vil jeg trekke fram enkelte sentrale begreper som kan være nyttige i

¹¹⁹ Pharo (1986), bd. I: s. 516. Det oppsto en rekke problemer med Kerala-prosjektet som førte til en debatt om hvorvidt Norge burde drive bilateral bistand. Selv utenriksminister Halvard Lange argumenterte for at Norge i framtiden burde kanalisere sin hjelp gjennom FN.

¹²⁰ St.meld. nr. 23 (1961-62).

¹²¹ Stokke (1992): s. 63.

¹²² *ibid.*

forståelsen av de endringene som fant sted i bistanden til India. Til slutt vil jeg se nærmere på hvilke institusjonelle rammer det praktiske bistandsarbeidet har operert innenfor generelt, og hva som kjennetegner bistandssamarbeidet med India spesielt.

Overordnede mål og retningslinjer

Norsk bistand har fra slutten av 1940-tallet hatt en ideell begrunnelse, med utgangspunkt i en kristen tradisjon, en humanistisk tradisjon og internasjonal solidaritet. Men det lå også klare politiske motiver til grunn, spesielt med tanke på å skape internasjonal fred og økonomisk vekst og politisk stabilitet. I tillegg har også egeninteresse og økonomiske motiver gjort seg gjeldende. Alle disse motivene har til en hver tid hatt ulik påvirkning på bistandsvirksomheten, og forholdet mellom dem har skapt spenninger som har gitt utgangspunkt for diskusjoner rundt bistanden. Motivene har også dannet grunnlaget for de mål, strategier og prinsipper som har blitt gitt. I tillegg til motiver som var ment å ha direkte påvirkning på bistanden har det også forekommet motiver hvor eksempelvis indrepolitiske forhold har hatt størst betydning.

Bistand og utenrikspolitikk

Før jeg går nærmere inn på de konkrete mål og strategier for den norske bistanden, vil jeg se litt nærmere på forholdet mellom bistanden og utenrikspolitikken. Viktigst for norsk utenrikspolitikk har nok sikkerhetspolitikken vært, med sin vekt på rikets sikkerhet og territoriale integritet og uavhengighet. Bistanden er allikevel en svært viktig del av Norges utenrikspolitikk, selv om bistanden tradisjonelt ikke har blitt brukt som et eksplisitt utenrikspolitisk virkemiddel. I følge historiker Terje Tvedt har bistanden som fenomen etter hvert skilt seg ut fra den tradisjonelle utenrikspolitikken, men befinner seg stadig i et spenningsfelt mellom ”atskilthet” og ”integrasjon”.¹²³

Allerede fra begynnelsen av norsk utviklingshjelp lå det en klar utenrikspolitisk visjon om at det ville være mulig å skape et fredelig og organisert verdenssamfunn gjennom den internasjonale

¹²³ Tvedt (1998): s. 3.

solidaritet som utviklingshjelpen representerte.¹²⁴ Helt generelt har den overordnede oppgaven til norsk utenrikspolitikk vært å fremme Norges interesser i utlandet og bidra til at verdenssamfunnet finner fram til felles løsninger på internasjonale spørsmål.¹²⁵ Som en følge av dette har UD hatt det overordnede ansvaret i forholdet til internasjonale spørsmål, og dermed en betydelig samordnings- og rådgivningsfunksjon i forhold til en rekke fagdepartementer. Spørsmål som kunne ha utenrikspolitiske konsekvenser måtte til en hver tid forelegges UD til vurdering.

De utenrikspolitiske sidene ved bistanden har vært tydelige i de situasjonene hvor norske myndigheter har ønsket å markere en uenighet med eller ønsket å ta avstand fra USA og andre sikkerhetspolitiske alliansepartnere.¹²⁶ Eksempler på dette har vært humanitær bistand til frigjøringsbevegelser i de portugisiske koloniene i Afrika og bistand til Vietnam i 1972 mens krigen ennå pågikk. Dessuten har det blitt gitt politisk støtte og humanitær bistand til frigjøringsbevegelser i det sørlige Afrika. Utover i 1990-årene ble norsk bistand i økende grad en integrert del av norsk utenrikspolitikk, hvor en viktig del ble å støtte fredsskapende og fredsbevarende prosesser, demokratisering og menneskerettigheter. Denne utviklingen gjenspeiles også av at UD i økende grad var interessert i å ta over den politiske styringen av bistanden, noe jeg vil komme tilbake til nedenfor.

Sentrale motiver – altruisme eller egeninteresse?

Selv om politiske og strategiske motiver har ligget til grunn for den norske bistandsvirksomheten hele tiden, er det de ideelle motivene som har vært tydeligst i myndighetenes begrunnelse. Det er også de ideelle motivene som har blitt benyttet for å forsvare bistanden overfor opinionen.¹²⁷ Samtidig har også Norges og andre giveres egeninteresse blitt framhevet som en viktig grunn til å gi bistand, og for å sikre en langsiktig og vedvarende utvikling i Sør. De ulike motivene flyter imidlertid over i hverandre, og utenrikspolitikken og bistanden kan i vekslende grad være preget av både altruisme og egeninteresse.

¹²⁴ Pharo (1986), bd. I: s. 56; Sørbo (1997): s. 240.

¹²⁵ St.meld. nr. 11 (1989-90): s. 9.

¹²⁶ Sørbo (1997): s. 248; Simensen (2003): s. 253.

¹²⁷ Stokke (1989): s. 172.

Begrepene altruisme og egeninteresse, og forholdet mellom dem, kan være nyttige for å forstå hvilken motivasjon som har ligget til grunn både utenrikspolitikk og bistand. Men selv om en handling kan sies å være altruistisk motivert handling, kan det hevdes at den kan være i tråd med norske interesser. Eksempelvis kan det være slik at ideelle målsettinger om å skape økonomisk vekst i Sør, også kan være i Norges interesse ved at man får en økende internasjonal handel som Norge kan tjene på.

Bistandens rammer blir lagt – og stadig utdypet

I 1960 ble det såkalte Engen-utvalget¹²⁸ oppnevnt for å utrede framtiden til norsk bistandsvirksomhet og komme med forslag til den hvordan den kunne administreres. Resultatet av denne utredningen ble utformingen av de overordnede målsettingene i Stortingsmelding nr. 23 (1961-62) og opprettelsen av NUH, noe som har dannet grunnlaget for den norske bistandsvirksomheten fram til i dag. Utover 1960-tallet ble bistanden ytterligere utredet, og et viktig punkt ble å sikre en god måte å forvalte utviklingshjelpen på, noe som ledet til opprettelsen av Direktoratet for Utviklingshjelp (NORAD) i 1968. Senere har det stadig blitt foretatt gjennomganger av bistandsvirksomheten, og det har hele tiden blitt gjort tilføyelser til de overordnede målsettingene, særlig i retning av at utviklingshjelpen skulle gi størst mulig utviklingseffekt for den fattige befolkningen i Sør.

Historiker Jarle Simensen beskriver overgangen til 1970-tallet som at en radikal politisk bølge slo inn i bistandspolitikken.¹²⁹ Dette forklarer han med at internasjonale impulser slo inn i det norske bistandssystemet gjennom *Rådet for NORAD*, hvor en rekke personer fra politiske ungdomsorganisasjoner og fra forskermiljøet ble pådrivere for nye radikale ideer. Ideene fra NORADs råd utviklet seg etter hvert videre til det som skulle bli regnet som det mest grunnleggende dokumentet for norsk bistand; Stortingsmelding nr. 29 (1971-72). Dette er et tegn på at norsk bistandsdebatt i alt større grad ble en del av et større internasjonalt bistandssystem, hvor viktige impulser kom blant annet fra de multilaterale organisasjonene FN og Verdensbanken, og *Development Assistance Committee* (DAC) i OECD. Det var stor politisk

¹²⁸ Engen-utvalget var oppkalt etter lederen av utvalget, statssekretær i Utenriksdepartementet Hans Engen.

¹²⁹ Simensen (2003): s. 243.

enighet om Stortingsmelding nr. 29, og den understreket viktigheten av å nå fram til de fattigste befolkningsgrupper og til land som la vekt på sosial rettferdighet. De samme ideene er lett å spore i både "Handlingsprogrammet for FNs andre utviklingstiår" og i Verdensbankens ideer om begrepet "fattigdomsorientering".¹³⁰ I tillegg til utviklingsteorier fra det internasjonale miljøet, spilte Vietnamkrigen, studentopprør i den vestlige verden, kvinnebevegelsen og miljøbevegelsen en viktig rolle i den politiske radikaliseringen som fant sted. Simensen påpeker imidlertid at det ikke bare var ytre impulser som slo inn i bistandstenkningen, men at norske verdier knyttet til velferdsstaten, som "sosial rettferdig politikk", ble sentrale. Dessuten gjorde oljeinntektene det mulig for Norge å engasjere seg på alt flere områder. I Stortingsmelding nr. 29 ble det videre slått fast en rekke sentrale prinsipper for norsk bistand: lik fordeling mellom bilateral og multilateral bistand, konsentrasjon om et fåtall land, den bilaterale bistanden skulle ikke være bundet til norske leveranser og på gavevilkår, og bistanden skulle gis på mottakerlandets vilkår.

Da mindretallsregjeringen Willoch tiltrådte i 1981 ble det tatt initiativ til en ny gjennomgang av bistandsvirksomheten. Denne regjeringen ble i 1983 utvidet med Kristelig Folkeparti (KrF) og Senterpartiet (SP), men det ble fremdeles oppfattet som viktig å få til en sterkere kobling mellom bistandsvirksomheten og de politiske myndigheter. I 1984 ble det derfor opprettet et eget departement for bistanden; Departementet for Utviklingshjelp (DUH), med Reidun Brusletten fra KrF som første statsråd. Med et eget departement ble det en sterkere politisk styring av norsk bistand, og DUH overtok oppgaver fra både UD og NORAD. Men med omorganiseringen fulgte også et behov for et nytt prinsipielt grunnlag, og DUH satte raskt i gang med å utarbeide en ny stortingsmelding om bistand. Dette arbeidet resulterte i Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) "Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp", den såkalte "Prinsippmeldingen". Meldingen bygde i stor grad på Stortingsmelding nr. 29, men fattigdomsorienteringen ble i mye større grad trukket fram som grunnleggende for norsk bistand. I tillegg gikk Stortingsmelding nr. 36 videre ved at den trakk inn mekanismer som kunne trekke norsk næringsliv inn i bistandsvirksomheten på bistandens premisser, og den trakk kvinneperspektivet og menneskerettighetsperspektivet sterkere inn enn tidligere. Sentrale prinsipper som ble utdypet var: mottakerorientert bistand, bistand på gavevilkår, ubundet bistand, fordeling mellom multilateral og bilateral bistand og geografisk konsentrasjon av den bilaterale bistanden. Stortinget rakk ikke å behandle

¹³⁰ *Ibid.*: s. 245.

prinsippmeldingen før Brundtland-regjeringen tok over i 1986, men den nye regjeringen valgte å opprettholde den og det ble også lagt fram en tilleggsmelding i 1987; Stortingsmelding nr. 34 (1986-87). I denne meldingen var det særlig miljøaspektene ved bistanden som ble trukket fram som sentrale.

Den neste grundige gjennomgangen av bistandspolitikken ble lagt fram de politiske myndigheter 29. mai 1992; Stortingsmelding nr. 51 (1991-92), den såkalte Nord-Sør-meldingen. Bakgrunnen for meldingen var en anmodning fra Stortinget om at det ønsket å få framlagt en drøfting av erfaringene fra det globale NØV-arbeidet og forslag til retningslinjer for Stortinget om hvordan Norge kunne få en ny giv på området.¹³¹ I tillegg besluttet regjeringen Syse i 1990 å legge fram en melding om bistandsstrategien for 1990-årene. Etter regjeringsskiftet høsten 1990 besluttet den neste Brundtland-regjeringen å slå sammen de to meldingene, slik at de to kunne gi et mer fullstendig bilde av norsk engasjement i utviklingslandene. Stortingsmelding nr. 51 bekreftet både tidligere mål og prinsipper, men noen av disse ble utviklet videre. En særlig vekt ble lagt på mottakeransvar, noe som innebar at ansvaret for planlegging og gjennomføring av alle utviklingstiltak skulle ligge hos myndigheter og institusjoner i mottakerlandet. I forbindelse med dette ble det også viktig for NORAD å støtte mottakerlandenes evne til å gjennomføre disse utviklingstiltakene. Dette kunne skje som før gjennom å forbedre utviklingslandenes internasjonale rammebetingelser og overføring av kunnskap og kapital, men nå ble det også viktig å forbedre indre politiske, økonomiske og administrative rammevilkår.¹³²

Fattigdomsorientering

Som tidligere nevnt ble fattigdomsorienteringen formalisert i Stortingsmelding nr. 29 tidlig i 1970-årene, deretter kraftig understreket i Willoch-regjeringens prinsippmelding i 1984. Historiker Arild Engelsen Ruud hevder at betydningen av fattigdomsorienteringen i 1970-årene ikke bestod så mye i å legge om bevilgningene, men heller å legitimere norsk utviklingshjelp for bevilgende myndigheter og i opinionen.¹³³ Prinsippet framstår som det mest grunnleggende for norsk bistandsvirksomhet, og det har i økende grad fått mer enn bare en symbolsk betydning.

¹³¹ St.meld. nr. 51 (1991-92): s. 11.

¹³² Liland og Alsaker Kjerland (2003): s. 12.

¹³³ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 20.

Statsviter Olav Stokke framhever fattigdomsorienteringen som selve bærebjelken i norsk bistandspolitikk fram til inngangen på 1990-årene. Som vi har sett var ikke disse tankene enestående for Norge, men var uttrykk for ideer fra den internasjonale bistandsdebatten. Til grunn for ønsket om å fattigdomsorientere bistanden lå en erkjennelse av at det i de fleste utviklingsland hadde funnet sted økonomisk vekst samtidig som store deler av befolkningen hadde fått sine levekår forverret.¹³⁴ I følge retningslinjene fram til inngangen av 1990-årene skulle fattigdomsorienteringen bety at det i bistanden skulle legges særlig vekt på ressursvake grupper og først og fremst sikte på å dekke grunnbehov for mat, drikkevann, helse, utdanning og sysselsetting.

Fattigdomsorienteringen ble uten tvil oppfattet av forvaltningen som et svært vanskelig prinsipp å oppfylle, blant annet kommer dette til uttrykk gjennom Stortingsmelding nr. 51.¹³⁵ Erfaringen viste at det var langt mer komplisert enn tidligere antatt å nå de fattige med bistand. Grunner til dette kunne være; ineffektiv statsadministrasjon i mottakerlandet, korrupsjon og sosiokulturelle forhold. I tillegg var dette prinsippet ofte i konflikt med et annet sentralt prinsipp i norsk bistand; mottakerorienteringen.

Mottakerorientering og mottakeransvar

I 1972 ble det slått fast at norsk bistand skulle ta utgangspunkt i mottakerlandets egne planer og prioriteringer, den såkalte mottakerorienteringen. En av grunnene for et slikt prinsipp var at det ble betraktet som en forutsetning for at bistanden skulle ha varige virkninger, og at utviklingen skulle være i stand til å fortsette etter at bistanden opphørte.¹³⁶ Et annet argument for mottakerorienteringen var at mottakerlandets egne myndigheter best kjente forholdene og behovene i sitt eget land. I tillegg var det en prinsipiell begrunnelse om at utenforstående ikke har rett til å blande seg inn i et lands egne prioriteringer, og en utviklingspolitisk begrunnelse om at bistanden ville bidra til å styrke landets egen evne til å planlegge og gjennomføre en selvstendig utvikling.

¹³⁴ Stokke (1987): s. 42.

¹³⁵ Jansen (1992): s. 97.

¹³⁶ Stokke (1987): s. 51.

På bakgrunn av den erfaringen forvaltningen gjorde seg med prinsippet om mottakerorientering, justerte Willoch-regjeringen i 1984 vekten dette prinsippet skulle ha for norsk bistand. Dette innebar at enkelte bistandsmål, spesielt kvinnerettet bistand og miljø, kunne støttes selv om de ikke var i tråd med mottakerlandets prioriteringer. I Nord-Sør-meldingen ble mottakerorienteringen på ny bekreftet, men regjeringen valgte å gå tilbake på Willoch-regjeringens justeringer fra 1984 slik at man ikke skulle gå utenom mottakerlandets egne prioriteringer. I tillegg skulle ikke bistanden bare orienteres inn mot mottakerlandets prioriteringer, men samarbeidet skulle i større grad baseres på mottakeransvar.¹³⁷ Dette innebar at mottakerlandet selv i større grad skulle ha ansvaret for gjennomføringen av utviklingstiltakene, og at eventuelle brudd på forutsetningene for samarbeidet ville kunne få konsekvenser for nivå og innretning av bistanden.

Både prinsippet om mottakerorientering og mottakeransvar åpnet opp for mange konflikter, spesielt i forhold til andre prinsipper i bistanden. Men det oppstår også lett konflikt når det ikke er samsvar mellom giver og mottakers prioriteringer, noe som jeg vil forsøke å vise i senere kapitler.

Valg av hovedsamarbeidsland

Det var først i 1970-72 at det ble trukket opp retningslinjer for valg av hovedsamarbeidsland, de fleste landene hadde da allerede blitt valgt.¹³⁸ Retningslinjene understreket at bistanden skulle gå til utvalgte land som var fattige og hadde regjeringer som førte en sosialt rettferdig politikk. De politiske kriteriene spilte liten rolle for valg av land eller omfanget av landrammen. Dessuten var det klart at kriteriene skulle gjelde valg av nye hovedsamarbeidsland, og ikke for de som allerede var valgt. Dermed var det prinsippet om langsiktighet i bistandssamarbeidet som ble tillagt størst vekt for de eksisterende hovedsamarbeidslandene.

Å være hovedsamarbeidsland innebar at det ble bygd opp et nært langsiktig bistandssamarbeid med mottakerlandets myndigheter, noe som ble vurdert å skape et effektivt og bærekraftig

¹³⁷ St.meld. nr. 51 (1991-92).

¹³⁸ Stokke (1992): s. 69.

samarbeid. For å sikre langsiktighet og en viss forutsigbarhet i samarbeidet ble det etablert fireårige landprogram basert på indikative, men forpliktende, plantall for hele perioden. Videre ble det etablert stedlig NORAD representasjon i hovedsamarbeidslandene med sentral rolle i planlegging og oppfølging av bistanden. Prinsippet om langsiktighet i bistandssamarbeidet og kriteriene for valg av mottakerland innebar en innebygd motsetning, som i flere tilfeller førte til krav fra enkelte partier om endringer i samarbeidet med en rekke mottakerland. Jeg vil senere komme nærmere inn på dette, samt utfordringene i det praktiske arbeidet som forvaltningen stod overfor.

Bistanden i praksis

I en ideell situasjon skulle den erklærte og den iverksatte politikken vært sammenfallende, men bistandsforvaltningens oppgave med å tolke og å operasjonalisere de overordnede mål sto overfor mange utfordringer. Det praktiske bistandsarbeidet ble påvirket og satt på prøve både gjennom organiseringen av bistandsforvaltningen i Norge, forholdet til det internasjonale bistandssystemet og i møte med forholdene og myndighetene i det enkelte mottakerland. Siden denne oppgavens fokus er på slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene, vil jeg se nærmere på organiseringen av bistandsforvaltningen disse årene.

Bistandsforvaltningens organisering

Som historikeren Arild Engelsen Ruud påpeker er ikke utviklingsarbeidet bare en teknisk-administrativ eksersis, men et samspill mellom ulike aktører med forskjellige interesser i et forsøk på å påvirke og mobilisere mennesker lokalt.¹³⁹ Selv om de største utfordringene nok lå i møte med forholdene i mottakerlandet, har allikevel organiseringen av bistandsvirksomheten både hjemme og ute hatt en påvirkning når det gjelder styring og implementering av den bilaterale bistanden. Institusjonaliseringen av bistandsvirksomheten i Norge startet som vi har sett med opprettelsen av NUH i 1962, og deretter kom opprettelsen av NORAD i 1968. I 1984 ble DUH opprettet med egen statsråd på bakgrunn av et ønske om sterkere politisk styring av bistanden. DUH overtok ansvaret fra UD med multilateral bistand og deler av nødhjelpsarbeidet,

¹³⁹ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 72.

mens NORAD ble beholdt som et ”indre direktorat” i DUH med ansvar for bilaterale bistanden.¹⁴⁰ I april 1989 fant det sted en ny reorganisering av DUH, hvor NORAD på nytt ble et frittstående direktorat. Med virkning fra 1. januar 1990 ble til slutt DUH slått sammen med UD, men statsrådposten bestod.

DUH bestod i utgangspunktet av NORAD, multilateral avdeling¹⁴¹, en planavdeling, en juridisk avdeling og en administrasjonsavdeling. NORAD var i perioden som ”indre direktorat” inndelt i ulike fagkontorer, en landenhet, og kontorer for blant annet fredskorps, stipendiater, rekruttering av personell, kursvirksomhet, private organisasjoner og kulturstøtte. I 1989 ble imidlertid bistandsforvaltningen reorganisert med det mål å gjøre den mer rasjonell og målrettet.¹⁴² De utøvende oppgavene knyttet til bilateral bistand ble plassert i NORAD, mens DUHs oppgaver skulle være overordnet planlegging, politisk styring og oppfølging. NORAD ble organisert med en regionalavdeling for Afrika, en regionalavdeling for Asia/Latin-Amerika (ALAT), en juridisk/økonomisk avdeling, en personal- og administrasjonsavdeling, industri- og næringslivsavdelingen (I&N) og en avdeling for private organisasjoner, kultur og fredskorps. I tillegg var det utenfor avdelingsstrukturen en rekke fagkontorer, et informasjonskontor og en kvinne- og miljøenhet. Dessuten hadde NORAD ansvaret for stedlig representasjonskontorer i en rekke samarbeidsland, blant annet i New Delhi. DUH ble organisert med en administrativ avdeling, en bilateral avdeling, en multilateral avdeling og en avdeling for tverrsektorielle programmer¹⁴³. I 1990 valgte den nye Syse-regjeringen å slå DUH sammen med UD for å sikre en bedre utenrikspolitisk og bistandspolitisk integrering.¹⁴⁴

Samarbeidet med India

Med ansvaret for den bilaterale bistanden hadde NORAD også hovedansvaret for bistandssamarbeidet med India. På bakgrunn av at India var hovedsamarbeidsland var

¹⁴⁰ Eriksen (1987): s.16.

¹⁴¹ Denne avdelingen skulle følge opp bistandssamarbeid med de multilaterale institusjonene; Verdensbanken, Den asiatiske utviklingsbanken, Den afrikanske utviklingsbanken, Den inter-amerikanske utviklingsbanken og FN.

¹⁴² St.prp. nr. 1 (1989-90) for budsjetterminen 1990: s 18.

¹⁴³ Denne avdelingen ble kalt Programavdelingen. Den hadde ansvaret for prioriterte bistandsområder som var felles for både bilateral og multilateral bistand; kvinneverrettet bistand, miljøspørsmål, menneskerettigheter, forskning og utdanning og evaluering.

¹⁴⁴ Budsjett-innst. S. nr. 3 – 1990-91: s. 5.

samarbeidet ordnet med fireårige landprogram, med gjennomgang av landprogrammet hver høst. NORAD hadde også stedlig representasjon i New Delhi som hadde hyppig kontakt med indiske myndigheter

Forhandlingene om bistandssamarbeidet foregikk med finansdepartementet i sentralregjeringen i New Delhi, gjennom avdelingen for økonomiske saker (DEA).¹⁴⁵ Det var altså de sentrale myndigheter som hadde ansvaret og satte betingelsene for hva bistanden skulle brukes til, og bistandsavtaler kunne følgelig ikke forhandles fram med noen av delstatene. Generelt sett var indiske myndigheter opptatt av å planlegge sine egne budsjetter knyttet til prosjekter og programmer, og utenlandske bistandsmidler ble ansett for å være et supplement til dette. Dette gjorde det vanskelig å anslå i hvor stor grad det utenlandske bidraget, eksempelvis det norske, ville ha på programmer og prosjekter. I lys av dette ønske om kontroll over egen utvikling var også indiske myndigheter svært nølende til å ha sterk tilstedeværelse av giverland på delstatsnivå eller lokalt. Myndighetene på delstats- og lokalnivå var mange steder svake med stadig utskiftning av sentrale personer i administrasjonen, noe som ofte vanskeliggjorde kontinuitet i bistandssamarbeidet.¹⁴⁶ Det var dessuten ofte en manglende vilje til å støtte fattigdomsorienterte og kvinnerettete programmer, og de fleste bistandsfinansierte prosjektene befant seg derfor i de ”moderne” sektorene.

På det rent praktiske plan ble det daglige samarbeidet med indiske myndigheter opplevd som svært byråkratisk. Norge hadde en lang historie når det gjaldt samarbeid med India, og allerede under Kerala-prosjektet opplevde den norske forvaltningen administrative vanskeligheter. India var tradisjonelt sett svært opptatt av å beholde kontrollen over prosjektene selv, og uttrykte klar misnøye med utidig innblanding fra givernes side. Historiker Helge Ø. Pharo påpeker at dette har skapt sterke konflikter i India, hvor på den ene siden landet har hatt et betydelig bistandsbehov, men på den annen side at indiske myndigheter har mislikt denne avhengigheten sterkt.¹⁴⁷ I vurderinger foretatt av forvaltningen i 1980-årene ble India ansett for å være i en særstilling blant våre hovedsamarbeidsland, blant annet grunnet det store antallet fattige, men: ”Dertil kommer

¹⁴⁵ Hansen (1987): s. 52.

¹⁴⁶ *Ibid.*: s. 53.

¹⁴⁷ Pharo (1986), bd. I: s. 501.

landets karakter som forbundsstat med et relativt velutviklet, men tungrodd byråkrati.”¹⁴⁸ Denne oppfatningen kan nok ses på bakgrunn av ovennevnte, om at sentralmyndighetene ønsket mest mulig kontroll og ga liten mulighet for medvirkning og innsyn. Dessuten ble det ofte oppfattet som vanskelig å måtte forholde seg til to nivåer av indiske myndigheter. Selv under forhandlingene med indiske myndigheter var det overraskende hvis man skulle få gjennomslag for norske synspunkter: ”Med kunnskap om hvordan indisk byråkrati kan fungere, var det gledelig å få en aksept for en slik modell.”¹⁴⁹ Lenge var indiske ønsker i tråd med det som var norske prioriteringer, og det indiske byråkratiet ble ikke oppfattet som et stort hinder. Men da norske prioriteringer skiftet fokus utover i 1980-årene vant det ”ikke umiddelbart gehør hos de indiske myndigheter.”¹⁵⁰

På bakgrunn av Indias holdning til internasjonal bistand, og den beskjedne størrelsen på det norske bidraget, var det i all hovedsak India som definerte hva norsk bistand skulle gå til. Utviklingen av landprogrammet var derfor et resultat av forhandlinger for å finne fram til bistandsformer som var i tråd med norske prinsipper, men som samtidig kunne aksepteres av indiske myndigheter. Dette var også i stor grad i tråd med prinsippet om mottakerorientering. Da samarbeidet utover i 1980-årene dreide, spesielt med ønske om større innsyn i de tiltak Norge støttet og økt fattigdomsorientering, stod samarbeidet overfor store utfordringer. Disse utfordringene vil jeg komme tilbake til senere.

¹⁴⁸ UD, 25.4.24. I, Landnotat India, mai 1988: s. 22.

¹⁴⁹ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1980 – 1988, M: 312 Landprogram 1988, Notat fra Landprogramdelegasjonen til politisk ledelse, 5. desember 1988.

¹⁵⁰ UD, 37.4.24, IV, Landanalyse for India, 25. april 1988: s. 12.

Kapittel 4

Endringer i bistanden til India

Ved inngangen til 1980-tallet økte oppmerksomheten og kritikken om bistandens effektivitet fra både media og forskere, noe som blant annet hadde utgangspunkt i et stort og stadig voksende bistandsbudsjett.¹⁵¹ Kritikken førte til et behov for sterkere politisk styring og nye prinsipper for bistanden, men ikke minst førte den til et behov for evaluering av bistanden for å forsikre seg om at den var effektiv og i tråd med de nye prinsippene. Bistanden til hovedsamarbeidslandene ble gjenstand for grundig evaluering, og for India ble det utarbeidet en omfattende landrapport som skulle vise seg å få innvirkning på det indisk-norske samarbeidet. På bakgrunn av både evalueringen og landrapporten besluttet forvaltningen å styrke fattigdomsorienteringen i samarbeidet. Disse endringene i samarbeidet innleder hva jeg har valgt å kalle fase 1 av prosessen som ledet fram mot den endelige nedprioriteringen av India som hovedsamarbeidsland. Nye prinsipper for samarbeidet ble fastlagt i mai 1988, og kun kort tid etter, signaliserte regjeringen en mulig reduksjon og omlegging av bistanden.

Jeg vil i det følgende kapittelet se nærmere på hvilken innvirkning evalueringen av den norske bistanden til India fikk på det videre indisk-norske samarbeidet. Var det slik at evalueringen og dens funn og anbefalinger ble avgjørende i det fortsatte samarbeidet, eller kom endringene kun som en naturlig utvikling? Jeg ønsker også å se nærmere på eventuelle utfordringer norske myndigheter sto overfor i samarbeidet, og som kan ha vært medvirkende årsak til at man til slutt ønsket å nedprioritere bistandssamarbeidet til fordel for mer næringslivssamarbeid. Deretter vil jeg beskrive hvilke diskusjoner som fant sted i forvaltningen etter at det ble kjent at samarbeidet på nytt skulle utredes. Jeg vil også se på den generelle utviklingen av norsk bistand i sammenheng med erkjennelsen i internasjonale bistandsmiljøer om at bistandsvirksomhet langt fra hadde ført til de resultater man hadde håpet på, og at det dermed hadde oppstått en internasjonal bistandstretthet.

¹⁵¹ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 154.

Behov for evaluering

Ved inngangen til 1980-tallet hadde India mottatt bistand fra Norge i nær 30 år, og fra 1970 hadde landet vært hovedsamarbeidsland. Utover andre halvdel av 1970-tallet oppsto det i Norge en økende kritikk mot utviklingshjelp og utviklingslandene selv gjennom en rekke oppslag i media.¹⁵² India var ett av de landene som var gjenstand for kritikk, blant annet på grunn av at landet la for mye vekt på høyteknologi for å skape utvikling og for å bruke for mye penger på det militære. På prosjektnivå var det spesielt Kerala-prosjektet som ble kritisert, blant annet da Johan Galtung erklærte det for ”totalt mislykket”, og det fikk brede oppslag i media.¹⁵³ Med status som hovedsamarbeidsland økte budsjetttrammen og den norske aktiviteten i India, og norske myndigheter fikk behov for økt kontroll med hva pengene gikk til.

Politisk kontroll og styring

Det var ikke bare aktiviteten i India som ble økt i starten av 1980-tallet, men det fant sted en generell økning i bistandsbudsjettet som førte til oppmerksomhet rundt bistandens effektivitet. Med økte budsjetttrammer og utvidete saksfelt ble det klart at bistanden ikke kunne overlates til fagfolk i NORAD alene.¹⁵⁴ De politiske myndigheter så et behov for klarere politisk kontroll og styring, noe som i første omgang ledet til at det i 1983 ble opprettet en egen statsrådstilling med utviklingshjelp som fagområde. Et halvt år senere opprettet man også DUH, noe som førte til en sterkere politisk styring av bistanden.

Med den nye statsråden og det nye departementet ble det utarbeidet tydeligere prinsipper, noe Stortinget allerede hadde etterlyst i 1982 som svar på den økte kritikken av bistanden. Som et resultat av dette framla Willoch-regjeringen St. meld. 36 (1984-85) ”*Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*”. Med denne meldingen kom også et ønske om en gjennomgang av bistanden til de ulike hovedsamarbeidslandene for å finne ut i hvilken grad bistanden var i tråd

¹⁵² *Ibid.*: s. 57.

¹⁵³ *Ibid.*: s. 57.

¹⁵⁴ *Ibid.*: s. 154.

med de nye prinsippene. Det var ikke noe nytt i bistandssamarbeidet at man rapporterte eller etterprøvde ulike tiltak, og at det på bakgrunn av dette eventuelt ble nødvendig med endringer i samarbeidsformen. Dette var imidlertid først og fremst interne rapporter til internt bruk. Den økte kritikken utenfra sammen med de nye prinsippene gjorde det nødvendig med noe annet enn interne rapporteringer. Ett av tiltakene var å bedre informasjonen rundt norsk utviklingshjelp, men det viktigste ble kanskje evaluering for å kunne vise opinionen at bistanden faktisk ga positive resultater.¹⁵⁵

Hvorfor evaluering?

Det var ikke bare i Norge at starten av 1980-tallet var preget av et behov for å se nærmere på i hvilken grad bistanden til landene i Sør hadde vært effektiv. Bekymringen for bistandens effektivitet resulterte i en rekke store internasjonale studier både av generell art, men også på landnivå. I denne sammenheng ble India av mange utviklingsforskere trukket fram som et godt eksempel for studier av utvikling, siden landet ved inngangen til 1980-tallet hadde mottatt bistand i over 30 år. For Norges del kom evalueringen av bistanden til India på bakgrunn av at DUH ønsket en serie landrapporter for samtlige hovedsamarbeidsland. Analysene hadde som siktemål: ”å vurdere den langsiktige innretning av nivået for bistanden opp mot behovene for og effekten av den hjelp som ytes”.¹⁵⁶ Samtidig skulle rapportene vurdere i hvilken grad bistanden var fattigdomsorientert eller ikke. Den norske bistanden til India ble dermed gjenstand for en inngående vurdering foretatt av en rapportgruppe¹⁵⁷ organisert av konsulentfirmaet *Stein Hansen, Economic Research, Policy and Planning*. Arbeidet tok til i september 1986 og ble avsluttet i juli 1987, og resulterte i en omfattende landrapport. I forkant av arbeidet med landrapporten bestilte også DUH en rekke arbeidsdokumenter som skulle fungere som bakgrunnsstoff i evalueringsarbeidet, enkelte av disse ble senere utgitt som supplement til landrapporten. Landrapporten var ment å skulle gi DUH, de politiske myndigheter og offentligheten et klart bilde av hvilke overordnede prinsipper som lå til grunn for bistanden til India, hvilke

¹⁵⁵ *Ibid.*: s. 60.

¹⁵⁶ St. meld. nr. 36 (1984-85): s. 10.

¹⁵⁷ Rapportgruppen bestod av: Stein Hansen, Arve Ofstad, Arvind N. Das, Helge Kjekshus, Maitrayee Mukhopadhyay, Pamela Gwynne Price.

retningslinjer som ble fulgt og hva den eventuelle effekten av programmene hadde vært. I tillegg skulle rapporten være et verktøy i planleggingen av framtidig bistandspolitikk og programmer.¹⁵⁸

Et hvert bistandssamarbeid er preget av stadige utfordringer og justeringer i samarbeidet. Samarbeidet mellom India og Norge representerte ikke noe unntak, og man hadde en rekke utfordringer både i forhold til interne politiske forhold i India og i forholdet mellom norske og indiske byråkrater. Allerede i den tidlige fasen av indisk-norsk samarbeid fantes store utfordringer i å finne en ”farbar vei i den indiske byråkratiske labyrinth”¹⁵⁹. I Kerala-prosjektet hadde den norske ledelse ofte kommet i konflikt med både det sentrale og delstatlige byråkrati i forbindelse med å bevare kontrollen over prosjektet.¹⁶⁰ Senere i det indisk-norske samarbeidet ble også ansvars- og arbeidsfordelingen mellom indiske sentral- og delstatsmyndigheter oppfattet som svært tidkrevende og det førte ofte til langsom framdrift.¹⁶¹ Indiske myndigheter hadde også en tendens til å prioritere annerledes, noe som ble spesielt tydelig i etterkant av prinsippmeldingen hvor Norge ønsket en sterkere fattigdomsorientering. NORAD ga i 1984 klart uttrykk for at de var innstilt på å sanere samarbeidet med India innenfor teknologiområdet, med den begrunnelse at India hadde en sterkt segmentert samfunnsinndeling med store fattige folkemasser som falt utenfor den moderne samfunnsutviklingen.¹⁶² Under landprogramforhandlingene i 1984 var fattigdomsorienteringen et sentralt poeng for den norske delegasjonen, de indiske forhandlerne beklaget imidlertid at Norge ikke sterkere betonet den høyteknologiske sektoren som ville ha stor betydning for Indias utvikling.¹⁶³ Denne motsetningen ble av NORAD oppfattet som et grunnleggende problem i bistandssamarbeidet og det skapte intern diskusjon om hvordan samarbeidet burde fortsette. Den da forestående evalueringen ble ønsket velkommen og det ble sett på som nødvendig med en omfattende vurdering av det framtidige samarbeidets form og innhold.¹⁶⁴

¹⁵⁸ Hansen (1987): s. 8.

¹⁵⁹ Pharo (1986), bd. I: s. 257.

¹⁶⁰ Pharo (1986), bd. II: s. 378.

¹⁶¹ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1980-1988, M: 312 India Landprogram 1985, Mid Term Review 1985, Utkast fra NORAD/Delhi, 13. sept. 1985: s. 2.

¹⁶² Amb/ND, 312 Landprogramforhandlinger, B: 1980-1988, M: 312 India – Landprogram 1984. Notat fra NORAD til Statsråden, 2. oktober 1984.

¹⁶³ Amb/ND, 312 Landprogramforhandlinger, B: 1980-1988, M: 312 India – Landprogram 1984. Notat til alle i NORAD fra Landenheten, 17. desember 1984.

¹⁶⁴ Amb/ND, 312 Landprogramforhandlinger, B: 1980-1988, M: 312 India – Landprogram 1985. Notat til Direksjonen i NORAD fra Landenheten, 4. november 1985.

Til tross for utfordringene forvaltningen hadde utover på 1980-tallet, ble bistanden til India vurdert som nødvendig, særlig med tanke på de aller fattigste. En evaluering ble sett på som nødvendig for å best mulig kunne innrette bistanden på en effektiv måte mot de fattige, noe som fram til midten av 1980-tallet i svært liten grad var tilfelle for mange evalueringer. Rapportgruppen i evalueringsarbeidet var svært overrasket over dette. Blant annet trakk rapportgruppen fram at det bistandsprogrammet som hadde vært drevet lengst, Post Partum-programmet, etter 15 års støtte ikke hadde vært evaluert for å finne ut hvilken effekt det norske bidraget hadde hatt og hvor effektiv bistanden hadde vært.¹⁶⁵

Landrapporten – funn og anbefalinger

Rapportgruppen utarbeidet landrapporten på grunnlag av besøk i felten, intervjuer og gjennomganger av tilgjengelig dokumentasjon, og den ble ferdigstilt i juli 1987.¹⁶⁶ Først gir rapporten en kort framstilling av sentrale fakta og vurderinger av den generelle økonomiske, sosiale og politiske utvikling og framtidsutsikter i India. Deretter diskuterer rapporten tre temaer som står sentralt i det norske bilaterale samarbeidet med India; fattigdommen, kjønnsrollemønsteret og betydningen av private organisasjoner som bistandskanaler. De øvrige kapitlene er viet blant annet innholdet av norsk bistandssamarbeid siden 1970, muligheter og begrensninger av den framtidige bistandsprofilen, ulike administrative følger av anbefalte endringer og analyse av programområder som var av særlig norsk interesse.

Det første hovedpunktet som tas opp i rapporten er det norske bidraget i forhold til den overordnede målsettingen med å redusere fattigdommen. På dette punktet er rapporten entydig, og det går fram at norsk bistand fra 1970 fram til midten av 1980-tallet har vært lite relevant for de fattige i India.¹⁶⁷ Kun støtten til et velferdsprogram for barn, *Integrated Child Development Services* (ICDS), og programmet for opplæring av arbeidsløse kvinner til arbeid i industrien, ble av rapportgruppen vurdert til å være rettet inn mot å nå fram til og hjelpe de fattige. Resten av

¹⁶⁵ Hansen (1987): s. 260.

¹⁶⁶ *Ibid.*: s. 8.; Dokumentasjonen gjennomgått er blant annet uavhengige indiske evalueringer, vurderinger, forskningsrapporter, samt undersøkelser og evalueringer skrevet på oppdrag fra DUH.

¹⁶⁷ *Ibid.*: s. 23.

bistanden var enten utformet for å nå en mer generell målgruppe eller for å hjelpe til med å utvikle de mer moderne delene av India. Norsk bistand ville i følge rapportgruppen ha liten kvantitativ påvirkning på Indias økonomi eller landets store fattigdomsproblemer, og bistanden burde dermed rettes inn mot nyskapende aktiviteter som kunne ha en kvalitativ påvirkning i framtidig indisk utviklingsarbeid.

Et annet hovedpunkt var at virkningen av bistandsprogrammer fram til midten av 1980-tallet i liten grad hadde hjulpet i å forbedre kvinnes situasjon, selv Post Partum-programmene ble vurdert som for lite effektive i å bekjempe fattigdom og bedre kvinnes rolle og status.¹⁶⁸ Et tredje hovedpunkt var å se på rolle til de private organisasjonene (NGOene) i India og i hvilke grad disse organisasjonene kan fungere som et supplement eller alternativ til den direkte bilaterale bistanden til indiske myndigheter. Rapporten konkluderte med at NGOene i India spilte en viktig rolle med å mobilisere og organisere de fattige, forsvare deres rettigheter og sørge for nødvendige utviklingstjenester, men at de aldri kunne erstatte utviklingsarbeidet som ble utført av indiske myndigheter fordi det var den indiske regjeringens ansvar å sette i verk større programmer for å avskaffe fattigdommen.¹⁶⁹

Ut fra rapportens funn og analyser ble de framtidige mulighetene for det indisk-norske samarbeidet vurdert og ulike anbefalinger ble gitt. Den viktigste anbefalingen til rapportgruppen var at varebistanden burde reduseres og erstattes av støtte til mer fattigdomsorienterte programmer og prosjekter som benyttet lokale ressurser og innsats.¹⁷⁰ Rapportgruppen var overbevist om at varebistanden ikke hadde vært effektivt rettet mot de fattige delene av det indiske samfunnet, men heller vært skadelige for fattige og marginale bønder og småfiskere. Samtidig som varebistanden burde reduseres, burde støtten til direkte programmer for bekjempelse av fattigdom økes. Rapporten foreslo at dette kunne gjøres gjennom å øke bevilgninger til programmer som NORAD allerede var inne på, slik at man ikke var nødt til å skape en ny administrativ infrastruktur.¹⁷¹ På bakgrunn av NORADs begrensede administrative ressurser mente rapportgruppen også at norsk bistand best kunne utnyttes gjennom å konsentrere

¹⁶⁸ *Ibid.*: s. 140.

¹⁶⁹ *Ibid.*: s. 24-25.

¹⁷⁰ *Ibid.*: s. 209.

¹⁷¹ *Ibid.*: s. 249.

programstøtten til maksimalt 3-4 delstater. Delstatene som burde velges var først og fremst de hvor underutviklingen var størst, men hvor det samtidig var gjort arbeid for å rette opp de strukturelle årsakene til fattigdom, eksempelvis gjennom jordreformer.¹⁷²

I tillegg til hovedanbefalingen i rapporten om at bistanden til India burde ha et sterkere fokus på fattigdomsorienterte program, så også rapportgruppen en mulighet for å gjøre større deler av bistandsprogrammet kvinneorientert.¹⁷³ Denne vurderingen ble gjort på bakgrunn av at man både i DUH og hos forskerne som stod bak rapporten var opptatt av det faktum at kvinner ofte ble liggende etter i utviklingsprosessen. Rapportgruppen innså at verken de dominerende holdninger eller den politikk som ble utformet overfor kvinner ville kunne påvirkes av ett enkelt norsk bistandsprogram. Til tross for dette mente man det ville riktig av Norge å forsøke å bedre kvinners situasjon og å hjelpe kvinner til å bli mer aktive deltakere i utviklingsprosessen. Rapportgruppen åpnet videre for muligheten til at teknologi fremdeles kunne inngå i landprogrammet under den forutsetning at det kom de fattige til gode. Derimot mente rapportgruppen at teknologiprojekter som satset på utvikling gjennom en "trickle-down" effekt burde fjernes fra landprogrammet.¹⁷⁴

Utover den fattigdomsorienterte bistanden anbefalte rapporten at det i indisk-norsk samarbeid kunne være åpent for fortsatt støtte til indiske private organisasjoner, program til fremme av kommersiell teknologi og et program for forsknings- og institusjonsarbeid. I følge rapporten burde samarbeidet med de private organisasjonene være fokusert på prosjekter som utfylte de regulære NORAD-prosjektene.¹⁷⁵ Videre ble samarbeid om kommersiell teknologi vurdert som viktig for det bilaterale forholdet mellom India og Norge, og rapporten foreslo at det skulle bli tatt en rekke initiativ for å bedre det kommersielle og det industrielle samarbeidet. Ett forslag var å gjøre dette gjennom å opprette et felles handelskammer.¹⁷⁶ Indisk-norsk forsknings- og institusjonssamarbeid ble til slutt trukket fram som et viktig område for videre satsing, på den bakgrunn at India skilte seg ut fra de fleste andre utviklingsland ved at landet hadde en lang rekke

¹⁷² *Ibid.*: s. 248.

¹⁷³ *Ibid.*: s. 249.

¹⁷⁴ *Ibid.*: s. 251.

¹⁷⁵ *Ibid.*: s. 171.

¹⁷⁶ *Ibid.*: s. 29.

anerkjente forskningsinstitutter på flere områder. Et mulig økt samarbeid ble foreslått finansiert gjennom vitenskapelige samarbeidsavtaler eller fra DUHs forskningsfond.

Funnene og anbefalingene fra landrapporten leder til to spørsmål. For det første; i hvilken grad ble anbefalingene fra landrapporten ble fulgt opp? For det andre; påvirket de eventuelle endringene i prinsipper og retningslinjer samarbeidet rent praktisk? På det strategiske plan var rapportens vektlegging av fattigdomsorientering helt i tråd med intensjonene for evalueringsarbeidet og de vurderinger som det allerede var enighet om i DUH og NORAD. Verken rapportens observasjoner eller forslag til tiltak var helt ukjent for bistandsforvaltningen, den reflekterte mye av diskusjonen omkring bistandens form og innhold. Men evalueringen ble allikevel vurdert som så viktig i det videre planleggingsarbeidet at man utsatte politiske samtaler med India til man hadde rukket å studere landrapporten. En rekke av de konkrete anbefalingene som framkom i rapporten fikk en sentral plass i den nye avtalen som ble utarbeidet.

Nytt landprogram – nytt innhold?

Utover på 1980-tallet var norsk bistand gradvis blitt forskjøvet fra de asiatiske samarbeidslandene til de afrikanske. I 1986 ble denne utviklingen formalisert gjennom Inst. S. nr. 186 (1986-87), og den erklærte politikken samsvarte med den iverksatte.¹⁷⁷ I budsjettforslaget for 1987 utgjorde Norges bilaterale bistand til de asiatiske hovedsamarbeidslandene til sammen 445 millioner kroner.¹⁷⁸ Dette var bare 7 prosent av bistandsbudsjettet og det tilsvarte omtrent bistanden til Tanzania alene. Samtidig som evalueringen av bistandssamarbeidet med India pågikk, ble landprogrammet i 1986 redusert fra 175 millioner til 140 millioner per år, noe som skapte reaksjoner i bistandsforvaltningen og hos indiske myndigheter. Det var ikke lenger bare snakk om hvordan bistanden til India skulle orienteres, men spørsmålet dreide seg nå om hvorvidt norsk bistand heller burde konsentrere seg om Afrika sør for Sahara framfor Asia.

¹⁷⁷ Stokke (1992): s. 71.

¹⁷⁸ Amb/ND, 312 Landprogram, B:1980-1988, M: 312 Landprogram 1987, Notat fra Regionalenheten for Asia og Oceania, 27. januar 1987: s. 2.

Ny politisk linje?

Reaksjonene på nedskjæringene i bistanden til India skapte diskusjoner i forvaltningen om hvordan samarbeidet burde fortsette. Det var liten uenighet om at Afrika sør for Sahara var et viktig område for norsk bistand, men India ble også vurdert som både utenriks- og bistandspolitisk viktig. Det var spesielt i UD og i den stedlige representasjon i New Delhi hvor man uttrykte bekymring for utviklingen av samarbeidet med India. UD så nedskjæringene som en ny politisk linje av omfattende og langsiktig karakter, og ikke bare som et resultat av Norges egne økonomiske problemer og vanskelige budsjettsituasjon.¹⁷⁹ Det ble ikke utøvet noe press fra verken Stortinget eller politisk ledelse i bistandsforvaltningen om at det skulle finne sted dramatiske kutt i bistanden til Asia. Imidlertid var det klare føringer i Innst. S. nr. 186 (1986-87) om at Afrika sør for Sahara skulle få en mer sentral rolle i den norske bistanden. Ansvar for å iverksette den nye bistandspolitiske linjen lå naturlig nok hos DUH, men UD uttrykte misnøye med dette. En ny politisk linje ble av UD vurdert å ha potensielle utenrikspolitiske konsekvenser, og UD var derfor kritiske til at de var holdt utenfor prosessen med å utforme sentrale deler av Norges bistandspolitikk overfor Asia.¹⁸⁰ Det kan virke som om at man i UD så for seg mulighetene for et økt økonomisk engasjement i Asia, og at en reduksjon i bistanden til India ville skade handelsmulighetene og langsiktige norske kommersielle interesser. Asia var et område som i følge UD i framtiden ville få økt betydning, spesielt som et dynamisk sentrum for økonomisk aktivitet. Derfor markerte UD seg tydelig, og ga signaler om at man ønsket at utenrikspolitiske vurderinger skulle ha en sentral plass i bistanden. En slik holdning kan delvis forklares ut fra at tjenestemennene i UD først og fremst ønsket å fremme UDs interesser i saken.¹⁸¹

Representasjonen i New Delhi støttet UDs vurderinger, og delte bekymringene om hvordan det framtidige samarbeidet skulle utvikle seg. Tatt i betraktning at samarbeidet med India hadde vart i over tretti år, oppfattet man nå at reduksjonen i bistanden kunne skade det gode bilaterale forholdet Norge hadde opparbeidet seg gjennom disse årene. Reduksjonen ville i følge representasjonen kunne bli oppfattet av indiske myndigheter som et ønske om nedtrapping av

¹⁷⁹ *Ibid.*: s. 1.

¹⁸⁰ *Ibid.*: s. 2-3.

¹⁸¹ NOU 1982:3: s. 77; I Maktutredningen fra 1982 er tjenestemennenes departementstilhørighet og departementets egne mål trukket fram som en viktig grunn da interesser skulle fremmes.

samarbeidet på flere områder, og dersom det ble snakk om ytterligere nedskjæringer ville det bli svært lite fruktbart å snakke om et meningsfylt samarbeid mellom India og Norge.¹⁸² Gjennom å fravike det fireårige rullerende landprogrammet, som man gjorde ved å redusere bistanden midt i en periode, ville Norge dessuten framstå som en lite troverdig samarbeidspartner.

Stedlig representant har en tendens til å legge mer vekt på de praktiske sidene av samarbeidet enn hjemmesiden, til forskjell fra UD la således representasjonen ikke bare vekt på de utenrikspolitiske og utenriksøkonomiske forhold. I representasjonens begrunnelse for fortsatt samarbeid ble den enorme fattigdommen og de pågående helse- og sosial programmene i India framhevet som viktig. Det var også fokuset på den enorme fattigdommen som gjorde at bistanden til India fremdeles hadde støtte i deler av DUH og NORAD. Man innså at det var viktig å beholde et visst nivå på bistanden for at India skulle vise interesse for Norge på blant annet det kommersielle området. Den norske bistanden var i sammenligning med bistanden til en rekke andre land, blant annet de andre nordiske, svært liten. Både Sverige og Danmark var opptatt av å styrke sine bånd til India, ikke minst kommersielt.¹⁸³ I tillegg til å forholde seg til den indiske siden var det også viktig å holde en fattigdomsorientert profil med hensyn til den nasjonale arena, spesielt i lys av den kritikken som var framsatt i landrapporten.

India på sin side var forundret over den nedskjæringen som kom på budsjettet fra norsk side. Riktignok var bistanden fra Norge liten i forhold til den totale bistanden til India, men India så kuttene som et uttrykk for en mer generell utvikling mot mindre bistand totalt. Tidligere i 1986 hadde India uttrykt bekymring for en slik utvikling og pekt på at den totale internasjonale bistanden til India hadde sunket fra 15.1 prosent i 1970 til 7.2 prosent i 1983.¹⁸⁴ I tillegg hadde India liten forståelse for at landet skulle straffes når de endelig hadde klart å få kontroll over sin egen økonomi.¹⁸⁵

¹⁸² Amb/ND, 312 Landprogram, B:1980-1988, M: 312 Landprogram 1987, Notat fra representasjonen i New Delhi til Departementsråd Bernt H. Lund, 5. mars 1987: s. 1.

¹⁸³ *Ibid.*: s. 2.

¹⁸⁴ UD, 37.4.24, IV, Brev fra Indias ambassadør til UD, 2. juni 1986.

¹⁸⁵ Amb/ND, 312 Landprogram, B:1980-1988, M: 312 Landprogram 1987, Notat fra representasjonen i New Delhi til Departementsråd Bernt H. Lund, 5. mars 1987: s. 2.

Nye prinsipper og retningslinjer fastlegges

Til tross for at bistanden til Afrika sør for Sahara ble ansett som viktigere enn satsing i Asia mot slutten av 1980-tallet, var det ingen tegn i forvaltningen på at man ønsket en markant reduksjon i, eller fullstendig avvikling av bistanden til India. India ble oppfattet å befinne seg i en særstilling blant hovedsamarbeidslandene, blant annet på grunn av sin størrelse og mangfoldighet, og særlig forskjellen mellom den ”rike” del og den enorme fattigdommen på landsbygda og i byene.¹⁸⁶ Derfor ble det viktig å trekke fram de fattigdomsorienterte programmene som en hovedsektor i et fortsatt samarbeid. Forvaltningen så for seg et fortsatt samarbeid, men det ble allikevel oppfattet som en utfordring å jobbe med det indiske statsapparatet, som ofte blir beskrevet som velutviklet, men tungrodd.¹⁸⁷ Med bakgrunn i de indiske forholdene, kombinert med at norske og indiske prioriteringer ofte ikke var sammenfallende, var forvaltningen klar over at et fortsatt samarbeid stilte særlige krav til planlegging og gjennomføring. Landrapporten utarbeidet av konsulentfirmaet Stein Hansen ble i denne forbindelse ansett som et viktig grunnlag for den videre planleggingen. Rapporten presenterte nok ikke helt nye tanker for forvaltningen, men den bekreftet nok en rekke av de antakelser man hadde hatt. Samtidig var nok rapporten med på å konkretisere mange av de ideer bistandsforvaltningen hadde hatt om et framtidig samarbeid. Etter at rapporten ble lagt fram i juli 1987 ble det besluttet å utsette de politiske samtaler som skulle ha funnet sted høsten 1987 slik at de eventuelle anbefalingene kunne tas til etterretning.¹⁸⁸

Med grunnlag i både målsettingene fra St. meld. nr. 36 (1984-85), anbefalingene fra landrapporten og kommentarer fra både UD og Handelsdepartementet (HD) utarbeidet DUH en landanalyse som skulle legge retningslinjene for norsk bistand til India. Landanalysen var også et resultat av en pågående diskusjon i bistandsforvaltningen om sammensetningen av det norske landprogrammet med bakgrunn i at de norske prioriteringene om støtte til de fattige ikke lenger samsvarte med de indiske prioriteringene om støtte til den ”moderne” sektor.¹⁸⁹ DUH mente

¹⁸⁶ UD, 25.4.24, I, Landnotat India, mai 1988: s.22.

¹⁸⁷ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1980-1988, M: 312 Landprogram, Landprogramdokument 1987 - 1990

¹⁸⁸ Amb/ND, 312 Landprogram, B:1980-1988, M: 312 Landprogram 1988, Notat fra Landenheten i NORAD til stedlig representant i New Delhi, 17. desember 1987.

¹⁸⁹ UD. 37.4.24, IV, Landanalyse for India, 25. april 1988: s. 13.

dermed at tiden var inne for at bistandsarbeidet i India måtte legges om, og i større grad målrettes mot å skape varig bedring i fattige menneskers levevilkår.¹⁹⁰

Fattigdomsorienterte tiltak ble vurdert som det helt klart viktigste ved et fortsatt samarbeid, men DUH understreket imidlertid at dette ikke var helt uproblematisk med tanke på samarbeid med indiske myndigheter. Ut fra prinsippet om mottakerorientering var det oppfattet som mest hensiktsmessig å velge nasjonale indiske programmer, noe som også ville dempe den administrative belastningen på den norske forvaltningen. Landanalysen påpekte at en dette ville innebære at man fra norsk side fullt ut aksepterte de faglige og administrative premissene som de indiske myndighetene la til grunn. I praksis var det ikke bare snakk om å velge å støtte indiske programmer, men det var nærmest et indisk krav om å selv styre sin egen utvikling. Dette preget i stor grad det indisk-norske samarbeidet, og det ble ofte stilt spørsmål om de nasjonale indiske programmene i virkeligheten kom de fattige til gode. Landrapporten hadde anbefalt at Norge burde støtte prosjekttiltak i utvalgte regioner og innenfor allerede utvalgte fattigdomsorienterte programmer, slik at det ikke skulle bli nødvendig å opprette noen ny administrativ struktur.¹⁹¹ DUH så satsingen på fattigdomsorienterte programmer som en utfordring, og mente det var for tidlig å binde seg i valg av en bestemt bistandsform. Med utgangspunkt i de allerede eksisterende programmer og prosjekter ville det være viktig å bruke kommende femårsperiode til å identifisere muligheter for samarbeidsformer. I tillegg til å beholde fokus på de sektorene man allerede var inne på, var det viktig at man beholdt en geografisk konsentrasjon av støtten. Et annet viktig punkt som ble understreket i landanalysen var at man burde øke den kvinnerettede bistanden i India, ikke bare i samsvar med de målsettinger man hadde satt seg, men man mente det var et reelt behov for dette på grasrotplan i India. DUH innså at nivået på den norske bistanden ville ha klare begrensninger rent kvantitativt, men mente allikevel at det gjennom å støtte indiske prosjekter fantes muligheter til å kunne påvirke utviklingsprosessen i India kvalitativt.

Av anbefalinger som ble fulgt opp fra landrapporten var også omleggingen av varebistanden sentral, og det var særlig leveransene av kunstgjødsel som fikk kritikk for å være for lite fattigdomsorientert. Dette ble det raskt gjort noe med, og leveransene av kunstgjødsel ble stanset

¹⁹⁰ *Ibid.*: s. 25-26.

¹⁹¹ Hansen (1987): s. 110.

allerede etter landprogramforhandlingene i 1987, videre ble behov for ytterligere kutt i varebistanden på nytt understreket i landanalysen. Støtte til kjøp av papir som skulle brukes til skolebøker for de fattige hadde utgjort ti prosent av den totale norske bistanden. Det viste seg imidlertid at pengene ble brukt til subsidiering av skolemateriell til barn av offentlige ansatte, og hjelpen ble besluttet stanset. Den eneste delen av varebistanden som ble oppfattet som fortsatt nødvendig, var leveransen av teknisk utstyr og reservedeler til fiskerisektoren. DUH så også for seg en fortsatt støtte til den moderne sektoren gjennom ulike former for teknologisamarbeid og gjennom forsknings- og utviklingssamarbeid mellom norske og indiske institusjoner. Et slikt samarbeid burde, i følge DUH, ikke overskride tjuefem prosent av landprogrammet. Landrapporten som lå til grunn for analysen understreket at man burde konsentrere en eventuell fortsatt støtte til teknologiområdet til tiltak som ville komme de fattige til gode, og dersom dette ikke kunne imøtekommes burde man heller søke å utvikle rent kommersielle samarbeid. DUH la riktignok ikke en så kraftig føring på det teknologiske samarbeidet som landrapporten anbefalte, men landanalysen framhevet at det burde undersøkes i hvilken grad man kunne stimulere en utvikling av teknologioverføring på kommersiell basis.

Private organisasjoner var mot slutten av 1980-tallet i ferd med å få økt betydning i norsk bistandsarbeid, også i India. Man hadde innledet en forsøksordning med en indisk paraplyorganisasjon, som var ment å bidra til å effektivisere utvelgelsesprosessen av de enkelte organisasjoner som skulle få norsk støtte. DUH anså støtten til disse organisasjonene som et viktig supplement til støtten over landprogrammet, men det kunne også være en mulighet for å trekke organisasjonene med i gjennomføringen av tiltak støttet over landprogrammet. De organisasjoner som arbeidet med mobilisering av kvinner og miljøspørsmål ville bli gitt prioritet. Hensyn til miljøfaktorer var ansett som et grunnleggende element i alle utviklingstiltak, i India var det særlig viktig å følge opp de intensjonene man hadde i miljøavtalen som var inngått med landet.

På bakgrunn av det å kunne følge opp de ulike tiltak, var bistandsforvaltningen opptatt av å kunne foreta evalueringer av både prosjekter og programmer. Fram til slutten av 1980-tallet hadde man i liten grad utført evalueringer, noe også landrapporten hadde påpekt. Derfor ble man i

arbeidet med landanalysen opptatt av å undersøke mulighetene og rammebetingelsene for indisk-norsk evalueringssamarbeid.

I UD's kommentarer til landanalysen ble det lagt vekt på Asia-regionens voksende betydning i global politisk sammenheng, på at regionen stadig sterkere ble omfattet av supermaktenes interesser og at det var betydelige muligheter for norsk næringsliv i regionen. Dette var argumenter som også ble brukt da man besluttet å redusere bistanden i 1986, og nok engang markerte UD seg med å advare mot en nedtrapping av bistanden til regionen. Norge burde i følge UD øke sitt engasjement i Asia, dessuten ble det advart mot at en ytterligere nedtrapping av samarbeidet med ett av landene ville kunne føre til politiske belastninger. Det er tydelig at UD la utenriks- og handelspolitiske premisser til grunn for sin vurdering av det framtidige bistandssamarbeidet, men UD's kommentarer ser ikke ut til å ha hatt en sentral plass i de vurderinger som ble gjort av det framtidige samarbeidet med India. For planleggingen av det fortsatte bistandssamarbeidet så var det særlig fattigdomsbekjempelse i India som sto sentralt.

Ut fra vurderingene som ble gjort konkluderte landanalysen med at for femårsperioden 1989-93 burde Indias status som hovedsamarbeidsland opprettholdes, og bistandsvolumet, både gjennom bilaterale og multilaterale bistandskanaler, burde holdes på daværende nivå. For å nå målet om sterkere grad av fattigdomsorientering kom det dessuten forslag om en fordeling hvor 25 prosent av bistanden skulle gå til den moderne sektoren, og 75 prosent til fattigdomsorienterte tiltak.¹⁹² Disse forslagene ble på nytt lagt fram i Regjeringskonferanse 5. mai, og det var enighet om prinsippene og retningslinjene for framtidig samarbeid i konsultasjon mellom indiske og norske myndigheter 24. mai 1988.¹⁹³

Pipe-line problemer

I etterkant av at forvaltningen besluttet å kutte varebistanden innså den raskt at det kunne bli problematisk å forbruke de midler som var satt av over landprogrammet. Tidligere hadde varebistanden, og særlig leveranser av kunstgjødsel, fungert som salderingspost hvor ubrukte

¹⁹² UD, 37.4.24, IV, Landanalyse for India, 25. april 1988: s. 26.

¹⁹³ UD, 37.4.24, IV, utkast til regj.not. om bistanden til India, 25. april 1988; UD 37.4.24, Instruks for den norske delegasjon til programgjennomgang med India 14. – 16. november: s. 1.

midler kunne absorberes. Landenheten i NORAD så i løpet av høsten 1987 at forbrukssituasjonen kunne medføre problemer, og var bekymret for hvordan man kunne finne nye innsatsområder som kunne minske de udisponerte midlene.¹⁹⁴ NORADs representasjon i New Delhi ble oppfordret til å identifisere mulige nye innsatser hvor eventuelle udisponerte midler kunne benyttes. Representasjonen hadde allerede utfordringer knyttet til kuttene i varebistanden, blant annet var ca. 30-35 millioner kroner fremdeles uallokert ved starten av 1988.¹⁹⁵ Problemet ble regelmessig tatt opp med indiske myndigheter, som på sin side framholdt at dersom man fra norsk side var interessert i å støtte prosjekter som gjaldt overføring av teknologi, så var det mange prosjekter med behov for finansiering.¹⁹⁶ Men som vi tidligere har sett ville en slik støtte stå i kontrast til de nye retningslinjene både indiske og norske myndigheter var blitt enige om.

Det var ikke bare Norge som opplevde problemer med å finne gode prosjekter, og derfor ble sittende igjen med udisponerte midler. Fenomenet, ofte beskrevet som *pipe-line* problemer, var kjent blant de fleste andre giverland som opererte i India, blant annet på grunn av forsinkelser i gjennomføringer av programmer og prosjekter.¹⁹⁷ Men for Norge representerte disse problemene en ekstra utfordring gjennom at man sto overfor en dreining av fokuset på bistanden til India, som dermed kunne medføre en økning i pipe-line problemene. Forvaltningen innså at det kunne bli vanskelig å finne prosjekter som var i tråd med de retningslinjer som lå til grunn, og en nedgang i varebistanden ville dessuten kunne forsterke pipe-line problemene ytterligere på grunn av økte frigjorte midler. DUH så for seg at det på grunn få konkrete planer om hva pengene skulle gå til, ville være nødvendig å jobbe uten fastsatt landramme for den forestående femårs perioden. En slik løsning ville imidlertid føre til en betydelig nedgang i støtten til India.¹⁹⁸ UD og representasjonen advarte mot en slik utvikling fordi den fra indisk side muligens ville bli tolket som en nedprioritering av Norges forhold til India, noe som kunne føre til uheldige utenrikspolitiske konsekvenser. Forslaget om å operere uten landramme ble imidlertid forlatt i den endelige avtalen med inderne, hvor bistandsforvaltningen var fast bestemt på å finne

¹⁹⁴ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1980-1988, M: 312 Landprogram 1988, notat landenheten NORAD til sted. repr. ND, 17. desember 1987.

¹⁹⁵ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1980-1988, M: 312 Landprogram 1988, Notat Stavnum (stedl.repr. i ND) til landenheten NORAD, udatert.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*; Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 65.

¹⁹⁸ UD, 37.4.24, IV, Landanalyse for India, 25. april 1988: s.34.

relevante programmer. Således ble det viktig å identifisere programmer eller prosjekter som kunne absorbere de frigjorte midlene. Det er grunn til å tro at pipe-line problemene ble en viktig utfordring i det fortsatte samarbeidet, og at begrensningene med å finne egnede tiltak satte bistandssamarbeidet på prøve. Det kan virke som om spriket mellom indiske og norske prioriteringer skapte en spenning i samarbeidet, som senere kan ha gjort det nødvendig å endre samarbeidsformen.

Landprogramforhandlinger med grunn til uro

Sommeren 1988 startet DUH forberedelsene til landprogramforhandlingene som fant sted i New Delhi 14.–16. november samme år. Første ledd i forberedelsene var at stedlig representant i New Delhi, Per Amund Gulden, fikk ansvaret for å utarbeide utkast til landprogram, på grunnlag av de prinsipper og retningslinjer som ble fastlagt under konsultasjonen med India som fant sted 24. mai 1988. I tillegg fikk også UD en anmodning fra DUH om å utarbeide en politisk og økonomisk statusrapport som skulle være med på å gi basis for utformingen av landprogrammet.¹⁹⁹ Landprogramprosessen fortsatte ut over høsten med ulike høringer, møter mellom stedlig representant og DUH, og utarbeiding av instruks for den norske delegasjonen under forhandlingene.

Landprogrammet forelå i endelig versjon 27. oktober 1988, og i tillegg til å basere seg på de allerede godkjente retningslinjer, ga den et klart uttrykk for de utfordringer den norske bistandsvirksomheten i India sto overfor. Programmet beskrev ulike prosjekter og tiltak som etter representasjonens vurdering burde inngå i samarbeidet. I tillegg mente representasjonen at de ville kunne få problemer med å fylle landrammen med nye samarbeidstiltak, ettersom at Norge hadde vært noe tilbakeholdne med å gå inn i nye prosjekter i påvente av resultatene fra landstudien og landanalysen.²⁰⁰ Erfaringsmessig mente stedlig representasjon også at det ville være svært tidkrevende hvis Norge satset på andre samarbeidsformer enn programstøtte, siden disse hadde svært langsom framdrift og dermed ville føre til pipe-line problemer.²⁰¹ Landprogrammet pekte videre på at støtte til og gjennomføring av fattigdomsorienterte

¹⁹⁹ UD, 37.4.24, IV, DUH (Wahlstrøm) til UD (Regionalrådgiver for Asia), 18. juli 1988.

²⁰⁰ UD, 37.4.24, IV, India landprogram 1989-92, 27. oktober 1988: s. 2.

²⁰¹ *Ibid.*: s. 11.

programmer også kunne være problematisk. Arbeidet med fattigdomsorienterte programmer ble i følge landprogrammet hemmet av forhold som makt, klasse- og kastemotsetninger, svake indiske programstrategier, omstendelige fordelings- og kontrollmekanismer og mangel på mobilisering av mottakergruppene.²⁰² Det kan se ut som om representasjonen, på bakgrunn av den erfaringen den hadde, på nytt ønsket å understreke de praktiske utfordringer bistandsvirksomheten sto overfor, særlig med tanke på å finne egnede tiltak. Under direksjonsmøte 26. oktober 1988 hvor landprogrammet ble diskutert, påpekte Per Amund Gulden at dersom Norge ikke fant egnede programmer eller prosjekter ville man få store problemer med å opprettholde landprogrammets sosiale profil.²⁰³ At representasjonen var så opptatt av å legge fram problemområdene i bistandssamarbeidet med India er ikke nødvendigvis uttrykk for noen direkte motvilje til å følge de fastlagte retningslinjene, eller skepsis til et fortsatt bistandssamarbeid. Det ville være i representasjonens interesse å fortsette bistandssamarbeidet, slik at holdningen nok heller kan tolkes i den retning at bistandsforvaltningen måtte innse samarbeidets realiteter, og ta på alvor de begrensninger som lå i å finne egnede tiltak. Således mente representasjonen at norske myndigheter under landprogramforhandlingene burde innta en aktiv holdning når det gjaldt å få identifisert nye programmer.²⁰⁴

Problemet med å finne egnede programmer ble ikke noe lettere da det etter hvert ble klart at det ble umulig å videreføre ett av de største programmene med sosial profil, Orissa-prosjektet. Orissa-prosjektet var ment å være det virkelige store distriktutviklingsprosjektet, som i framtiden kunne utgjøre en hoveddel av norsk bistand. NORAD hadde derfor besluttet å foreta en gjennomgang av prosjektet slik at det var mulig å kunne avgjøre hvorvidt prosjektet kunne utvides, og eventuelt tjene som modell for ytterligere norsk målgruppeorientert bistand til fiskerisektoren. At bistanden til Orissa muligens måtte avsluttes innen 1990 var kjent allerede under forberedelsene til prosjektet. Bakgrunnen for at Norge måtte avslutte bistanden var at India så området som viktig i forhold til landets forsvar, og at det dermed var muligheter for militære ekspansjon sørover og inn i prosjektområdet i 1990-årene. Inderne var således fast bestemt på at prosjektet måtte avsluttes i mars 1990, og at delstatsmyndighetene skulle ta over

²⁰² *Ibid.*: s. 11.

²⁰³ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1980-1988, M: 312 Landprogram 1988, Notat Gulden (stedlig representant New Delhi) til Grimstad (NORAD), 7. november 1988: s. 2.

²⁰⁴ UD, 37.4.24, IV, India landprogram 1989-92, 27. oktober 1988: s. 2.

utbyggingen. Norsk side ønsket å indikere under landprogramforhandlingene at de ville øke programbevilgningen med fem millioner kroner, og at de i prinsippet var positive til å støtte et nytt fiskerirelatert program.

På basis av landprogrammet ble det utarbeidet en instruks for landprogramdelegasjonen, og formålet med forhandlingene skulle være å vurdere status, framdrift, og behov for finansiell og faglig bistand, samt å fastsette programinnhold og fordeling av midler for perioden 1989 – 1992.²⁰⁵ I all hovedsak skisserte instruksen opp hvilke områder norske myndigheter så som prioriterte, og det ble lagt fram plantall for norsk bistand til India på 140 millioner kroner. Det skulle uttrykkes at det var ønskelig å øke andelen av fattigdomsorienterte tiltak, med hovedtyngde på nasjonale helseprogrammer og programmer for kvinner og barn. Resten av landrammen skulle avsettes til fiskeri, teknologi, industrielt samarbeid, miljøvern og varebistand. Videre skulle delegasjonen uttrykke bekymring for framdriften i flere av programmene, spesielt på grunn av de mulige problemer som kunne oppstå med å få utbetalt hele landrammen. Delegasjonen skulle også invitere til et intensivt arbeid for å få fram konkrete miljøprosjekter, og at disse skulle defineres bredt, og ikke være begrenset til det indiske miljøverndepartementets ansvarsområde. Til slutt skulle delegasjonen på nytt meddele at det er ønskelig å redusere varebistanden til et minimum, men at det sto igjen en planlagt papirleveranse.

Under landprogramforhandlingene fikk delegasjonen bekreftet den enighet som var oppnådd under konsultasjonene i mai. Forhandlingene fant sted i det som beskrives som en positiv og vennlig atmosfære, og det kom ikke opp noen problemstillinger utover de man hadde belyst på forhånd.²⁰⁶ I tillegg til enighet om landprogrammet ble det også undertegnet to avtaler under forhandlingene, henholdsvis avtale om støtte til UNICEFs vaksinasjonsprogram og Energispareprogram for fiskeflåten. Imidlertid ga delegasjonen i etterkant uttrykk for at det var flere forhold under forhandlingene som ga grunn til uro for det framtidige samarbeidet, særlig under helse- og sosiaalsektoren.²⁰⁷ Det hadde tatt svært lang tid å få klarert prosjektforslag for nye aktiviteter og de reviderte retningslinjene for programmet fra indisk side, noe som i følge

²⁰⁵ UD, 37.4.24, IV, Instruks for den norske delegasjon til programgjennomgang med India 14. – 16. november: s.1.

²⁰⁶ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1980-1988, M: 312 Landprogram 1988, Notat landprogramdelegasjonen til politisk ledelse (DUH), 5. desember 1988: s. 1.

²⁰⁷ *Ibid.*: s. 2.

delegasjonen skyldtes betydelige interne indiske uoverensstemmelser. Delegasjonen fikk på nytt bekreftet hvor vanskelig det var som en liten giver å få gjennom sine prioriteringer. Inderne var tilsynelatende fornøyd med norsk satsing innenfor helse- og sosialsektoren, men de la ikke skjul på at det var innen teknologiområdet de var mest fornøyd med den norske innsatsen. Når det gjaldt Orissa-prosjektet var indiske myndigheter fortsatt svært tydelige på at avslutningstidspunktet skulle være mars 1990.

I kommentarene til forhandlingene kommer det fram at forhandlingene fant sted i en god tone, men det er også en tydelig bekymring for utviklingen av det fortsatte samarbeidet. De politiske målsettingene om både mottakerorientering og fattigdomsorientering skapte et spenningsforhold i samarbeidet med India, særlig på bakgrunn av at India prioriterte annerledes enn Norge. Forvaltningen var innstilt på et fortsatt samarbeid med India, men det var nok mange som stilte seg tvilende til om samarbeidet kunne fungere på det grunnlaget man hadde. Bekymringen og tvilen om samarbeidets daværende form fungerte kan ha vært en medvirkende årsak til at norske myndigheter kun kort tid etter fastsettelse av landprogrammet på nytt besluttet å vurdere den framtidige bistanden til India.

Ytre faktorer – med kritisk blikk på Indiahjelpen

Før vi går nærmere inn på den prosessen som ledet fram til nedprioriteringen, kan det være nyttig å se nærmere på de ytre faktorer som påvirket forholdet til India. Med ytre faktorer menes faktorer som i forholdet til India ikke var knyttet direkte til praktiske og administrative utfordringer i bistandssamarbeidet, men som var av en slik art at de satte det bilaterale forholdet på prøve og skapte en ny oppmerksomhet rundt den norske bistanden til India blant politikere, i media og i den norske opinionen. Det kritiske blikk som fulgte, både på Storting og i aviser, kan ha hatt innvirkning på hvordan bistandssamarbeidet utviklet seg i både fase 1 og 2.

Norsk tungtvann på avveie

Det var ikke noe nytt at den norske bistanden til India møtte kritikk, særlig Kerala-prosjektet hadde bidratt til dette. I tillegg ble India kritisert både for sin satsing på høyteknologi i kampen

mot fattigdommen, og for sine store utgifter til opprustning.²⁰⁸ Særlig Indias ønske om å bli atommakt økte skepsisen til Indias virkelige behov for bistand, og da det ble kjent at norsk tungtvann kunne ha vært brukt til produksjon av atombomber skapte det reaksjoner både i media og hos politikerne.

UD bekreftet 4. mai 1988 overfor media at vel 15 tonn norsk tungtvann hadde kommet på avveie og havnet i urettmessige hender, som en reaksjon på at *Verdens Gang* 19. april beskrev hvordan Norsk Hydro og norske myndigheter etter alt å dømme ble ført bak lyset av den tyske forretningsmannen Alfred Hempel.²⁰⁹ Transporten av tungtvannet fant sted i desember 1983, og var ment å ende opp hos Hempels bedrift i Vest-Tyskland, Rohstoff Einfuhrd. I følge den amerikanske professoren Gary Milhollin, forsker på atomvåpenspredning ved University of Wisconsin Law School, hadde derimot tungtvannet blitt eksportert av Hempel direkte til Sveits, med videreforsendelse via Dubai til India.²¹⁰ Oppmerksomheten rundt tungtvannet førte til at UD umiddelbart tok opp saken med riksadvokat Tor Aksel Busch for få satt i gang etterforskning, både i Norge, Sveits og Tyskland. Riksadvokaten offentliggjorde resultatet av etterforskningen 1. november 1988, og denne viste at tungtvannet ble losset i Bombay.²¹¹ I 1988 ble det også kjent at en sending av tungtvann til Romania i 1986 også kunne ha kommet på avveie, men henvendelsene til rumenske myndigheter ble ikke besvart før etter regimeskiftet i 1990. Etterforskning av forsendelsen til Romania ble dermed igangsatt først i 1990, og også den viste at tungtvannet hadde mottaker i Bombay.²¹²

Denne saken, senere betegnet som tungtvannssaken, skapte reaksjoner både i avisene og på Stortinget. Fra saken ble kjent i april 1988 ble det skrevet flere artikler i en rekke av landets store aviser, noe som førte til at norske myndigheter reagerte raskt. Saken ble også tatt opp en rekke ganger på Stortinget, spesielt etter at resultatet av etterforskningen ble kjent. Lederen for Stortinget utenrikskomité, Kåre Willoch, gikk raskt ut i avisene og krevde at saken måtte

²⁰⁸ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 57; S.tid. (1986-87): 3589.

²⁰⁹ *Verdens Gang*, 19. april 1988.

²¹⁰ *Aftenposten*, 22. juni 1988; *The Washington Times*, 16. juni 1988.

²¹¹ UD, mappe, "Bistandsministerens reise til India og Nepal/Tungtvannssaken", Notat Ressursavdelingen til Bilateral avdeling, 21. mars 1994: s. 1.

²¹² *Ibid.*: s. 2.

undersøkes grundig, og krevde senere at det måtte reageres kraftig mot India.²¹³ Reaksjonene overfor India fra norsk side, var i første omgang å innkalle den indiske ambassadøren til UD, hvor det ble anmodet om hjelp fra indiske myndigheter til å oppklare saken. Anmodningen ledet ikke til noen reaksjon fra indisk side, til tross for gjentatte purringer. I april 1989 sendte også statsadvokaten i Eidsivating en anmodning om bistand i etterforskningen, heller ikke denne ble besvart. De indiske myndigheter sendte senere ut en pressemelding hvor de hevdet at de ikke hadde mottatt tungtvann fra Norge, og beskyldningene ble også tilbakevist gjennom uttalelser i nasjonalforsamlingen.²¹⁴

Tungtvannssaken fikk liten innvirkning på bistandsdebatten i Stortinget rett etter at den ble kjent. Interessen økte derimot utover i 1989 og 1990, hvor enkelte Stortingspolitikere også gjorde direkte koblinger mellom tungtvannssaken og et krav om at den norske bistanden til India måtte opphøre.²¹⁵ For norske myndigheter fortsatte tungtvannssaken å skape problemer i mange år, og det ble gjort en rekke forsøk på å be om hjelp fra India til å oppklare hvor tungtvannet hadde tatt veien, og hva det eventuelt hadde blitt brukt til. Tungtvannssaken ble et tema hver gang det skulle finne sted politiske samtaler mellom India og Norge, og den ble etter hvert oppfattet som en politisk belastning og ”et irritasjonsmoment i våre ellers gode bilaterale forbindelser”.²¹⁶ Det er tydelig at det var et ønske fra forvaltningen om å holde tungtvannssaken og bistanden fra hverandre, og at det ville være uheldig om India oppfattet kuttet i bistanden som et resultat av tungtvannssaken.²¹⁷ Således ble tungtvannssaken sett i sammenheng med den generelle ikke-spredningsproblematikken.

Andre bilaterale problemer

Forholdet mellom Norge og India ble av UD regnet som meget godt, og de diplomatiske forbindelsene ble opprettet allerede ved Indias selvstendighet i 1947. Også indiske embetsmenn

²¹³ *Aftenposten*, 22. juni 1988; *Aftenposten*, 2. november 1988.

²¹⁴ UD, mappe, ”Bistandsministerens reise til India og Nepal/Tungtvannssaken”, Notat Ressursavdelingen til Bilateral avdeling, 21. mars 1994: s. 2.

²¹⁵ S. tid. (1989-90): 3194; S. tid. (1989-90): 3396.

²¹⁶ UD, mappe, ”Bistandsministerens reise til India og Nepal/Tungtvannssaken”, Notat Ressursavdelingen til Bilateral avdeling, 21. mars 1994: s. 2.

²¹⁷ UD, mappe, ”Bistandsministerens reise til India og Nepal/Tungtvannssaken”, Notat Ressursavdelingen til Bilateral avdeling, påtegning av Asiarådgiver Stein Seeberg 24. mars 1994, 21. mars 1994: s. 1; *Aftenposten*, 23. mai 1991.

var positive, og trakk spesielt fram det langvarige bistandssamarbeidet som positivt i samtaler med norske embetsmenn. Allikevel hadde det oppstått en rekke forhold som hadde vært med på å komplisere forbindelsen til India. I tillegg til tungtvannssaken hadde man Sikh-saken, visum-saken, og i tillegg opplevde man vanskeligheter med å ta opp MR-spørsmål.

Sikh-saken pågikk fra 1984, og hadde bakgrunn i ytterliggående sikhers virksomhet i Norge. India tok saken meget alvorlig, og beklaget meget sterkt at Norge var et fristed for terrorister som kunne drive anti-indisk virksomhet. Det var særlig aktiviteten til to menn som skapte bekymring i India; Harinder Singh og Harjinder Singh Dilgeer.²¹⁸ De to drev virksomhet i Norge som var direkte knyttet opp til sikhenes kamp for opprettelsen av en selvstendig stat; "Khalistan". Dette ble blant annet gjort gjennom ulike tidsskrift som ble solgt utenfor Norge. Norske myndigheter ble anklaget av India for å ikke gjøre nok i saken, til forskjell fra både Storbritannia og Canada som begge hadde gjort tiltak for å forhindre sikhers virksomhet i landene. Som en direkte følge av sikh-saken, ble visumavtalen mellom Norge og India ensidig opphevet av India i 1984. I 1986 strammet India inn sine prosedyrer ytterligere overfor norske borgere som hadde behov for visum, slik at det ble svært problematisk for folk fra norsk næringsliv og andre å få visum på kort tid. I tillegg oppstod en uheldig hendelse i november 1986, da en redaktør i avisen *The Times of India* ved ankomst til Oslo ble tatt hånd om av politiet.²¹⁹ Den indiske ambassadøren leverte en kraftig protest til UD, og resultatet ble en offisiell norsk beklagelse. Forholdet roet seg noe etter dette, men også under utenriksminister Thorvald Stoltenbergs politiske samtaler i New Delhi i mars 1988 ble spørsmålet om sikhers aktivitet i Norge tatt opp av Indias utenriksminister Nathwar Singh.²²⁰

Menneskerettighetene ble et viktig tema i norsk utenrikspolitikk allerede på 1960-tallet, men fikk økende betydning ettersom det ble utformet egen stortingsmelding om menneskerettigheter og temaet fikk en sentral plass i prinsippmeldingen fra 1984. I prinsippmeldingen fra 1984 ble det også framhevet at dersom det fant sted vedvarende og alvorlige brudd på menneskerettighetene i

²¹⁸ UD, 37.4.24, IV, Bakgrunnsnotat Regionalenheten for Asia og Oceania "De politiske forbindelser Norge-India", 8. september 1988.

²¹⁹ UD, 37.4.24, IV, Bakgrunnsnotat Regionalenheten for Asia og Oceania "De politiske forbindelser Norge-India", 8. september 1988.

²²⁰ UD, 34.4.24, I, Bronebakk Amb New Delhi til UD referat samtale mellom Stoltenberg og Singh 28. mars 1988, 28. mars 1988.

samarbeidslandene, kunne det føre til en vurdering av det fortsatte samarbeidet. Men brudd på menneskerettighetene var ikke noe enestående, og en rapport fra 1986 fant brudd på politiske og sivile rettigheter i alle Norges hovedsamarbeidsland bortsett fra Botswana.²²¹ Det var derfor naturlig at man fra norsk side så med bekymring på menneskerettighetssituasjonen i India, men man var allikevel svært forsiktig med å kritisere India for det. Norsk kritikk av India hadde ved flere tidligere anledninger skapt en del irritasjon på indisk side, ut fra et prinsipp om at Norge ikke burde involvere seg i et annet lands indre anliggender.²²² Under en sesjon i FNs Menneskerettighetskommisjon i 1988 hadde India hatt standpunkter som gikk på tvers av de vestlige lands syn, og man fant det på norsk side beklagelig at India hadde bidratt til å lage et skille i spørsmål som gjaldt fremme av grunnleggende menneskerettigheter.²²³ Menneskerettighetene ble således vurdert som et viktig punkt under de politiske samtalene med de indiske myndigheter under utenriksminister Thorvald Stoltenbergs besøk i New Delhi mars 1988.

I menneskerettighetsspørsmålet ble det også oppfattet som vanskelig den dårlige måten Amnesty International ble behandlet på i India. Norske myndigheter hadde hele tiden lagt stor vekt på Amnesty's rapporter i arbeidet med menneskerettigheter, men India var svært skeptisk til organisasjonens arbeid. I følge den norske ambassaden i New Delhi oppfattet India Amnesty som de vestlige landenes forlengede arm og man uttrykte tvil om organisasjonens uavhengighet.²²⁴ Amnesty la fram en rapport om India i august 1988, som hevdet at tusenvis av mennesker uten lovlig grunn var blitt drept, torturert og arrestert av politiet og sikkerhetstyrkene i India.²²⁵ Rapporten ble av mange oppfattet som en viktig advarsel om det man mente var en begynnende utglidning av menneskerettighetsforholdene i India, og noe som truet den humanistiske arven fra Mahatma Gandhi. Norge var klar over problemene i India, og fortsatte å ta opp menneskerettighetsspørsmål på en så forsiktig måte som mulig.

²²¹ Skålnes (1986).

²²² UD, 34.4.24, I, Bronebakk Amb New Delhi til UD referat samtale mellom Stoltenberg og Singh 28. mars 1988, 28. mars 1988.

²²³ UD, 34.4.24, I, Bakgrunnsnotat til U.mins besøk i India 28.-29. mars 1988, 24. mars 1988.

²²⁴ UD, 25.4.24, I, Amb New Delhi til UD, 29. januar 1990.

²²⁵ *Aftenposten*, 10. august 1988.

Søkelys på India hjelpen – medias rolle

Som vi har sett tidligere i dette kapittelet økte andelen av kritiske reportasjer fra midten av 1970-tallet, og i forbindelse med norsk bistand til India var det særlig Kerala-prosjektet som fikk brede oppslag.²²⁶ Også den norske støtten til Post-Partum programmet ble gjenstand for kritikk, etter at det ble kjent at klinikker og personell tilknyttet programmet hadde vært brukt i omfattende steriliseringskampanjer under unntakstilstanden i 1975-1977.²²⁷ Men oppmerksomheten mot støtten til programmet var langt fra så stor som i Sverige, hvor den svenske støtten etter massiv kritikk umiddelbart ble avsluttet. I Norge ble hele saken nedtonet av forvaltningen, og den norske støtten fortsatte fram til 1995.

I all hovedsak hadde bistandsforvaltningen et godt samarbeid med journalister, og NORAD var svært behjelpelige med å legge til rette for gode arbeidsforhold. Enkelte, som historikeren Terje Tvedt, hevder at forholdet var for godt og at norske journalister var del av et ”strategisk kommunikasjonsregime”, nærmest kjøpt og betalt av bistandsforvaltningen.²²⁸ Dette tette forholdet mellom forvaltningen og journalistene resulterte ifølge Tvedt til at det var utført lite kritisk journalistikk om norsk bistand, og journalistene i all hovedsak var opptatt av å gi et positivt bilde av en nærmest rent altruistisk norsk bistand. Dette bildet er mulig litt overdrevet, og det var kanskje et mer ambivalent forhold mellom bistandsforvaltningen og media. Forvaltningen så det som nødvendig å få ut mest mulig informasjon om bistandsarbeidet, samtidig som det var en frykt for at journalistene kunne bidra til lavere oppslutning generelt om norsk bistand gjennom negativ omtale. I forhold til India var det på starten av 1980-tallet få negativt vinklede artikler, men det er grunn til å tro at det negative bildet som ble tegnet av India mot slutten av tiåret skapte bekymring hos forvaltningen med hensyn til hvordan oppmerksomheten ville påvirke opinionen.

²²⁶ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 57.

²²⁷ *Ibid.*: s. 67.

²²⁸ Tvedt (2003): s. 220. I følge Tvedt kan det snakkes om et strategisk kommunikasjonsregime når det drives kommunikasjonsvirksomhet som har som mål å spre bestemte begreper og skape bestemte fortolkningsmønstre.

Statsminister Gro Harlem Brundtland besøkte sommeren 1987 New Delhi for å legge fram Brundtland-kommisjonens²²⁹ rapport for Asia, og det var det første norske statsministerbesøket i India siden Einar Gerhardsens besøk på slutten av 1950-tallet. Besøket skapte ikke den helt store oppmerksomheten her hjemme, og til tross for at det skulle finne sted politiske samtaler, var avisene mer opptatt av å beskrive varmebølgen i New Delhi enn å formidle innholdet av samtalene.²³⁰ I løpet av våren 1988 dukket det imidlertid opp saker som media etter hvert skulle fatte interesse for. Først kom resultatene fra Stein Hansens landstudie av India, som skapte en rekke overskrifter i avisene. Bistandsminister Vesla Vetlesen gikk raskt ut i media og kommenterte studiens funn og hvordan DUH hadde planer om å følge opp noen av de anbefalingene som ble gitt.²³¹ Hun hevdet at det til da hadde vært vanskelig å nå de aller fattigste, men at bistanden skulle legges om slik at kampen mot fattigdommen og arbeidet med å bedre miljøet skulle prege det indisk-norske samarbeidet i framtiden. Avisene slo seg ikke til ro med bare å gjengi DUHs kommentarer til rapporten, men trakk i større grad fram den kritikken rapporten hadde kommet med. I en artikkel i *Vårt Land* 7. mars 1988 var hovedpoenget at den kritikken som hadde kommet fram gjennom rapporten ble forsøkt tildekket av DUH.²³² En av forskerene fra landstudie-arbeidet, Arve Ofstad, hevdet også i artikkelen at den norske India-hjelpen fullstendig hadde manglet fattigdomsprofil siden landet ble hovedsamarbeidsland i 1970, spesielt på grunn av den store andelen varebistand. Vårt Lands oppslag skapte ytterligere oppmerksomhet rundt bistand til India etter at den ble plukket opp av både *NTB* og *Aftenposten*, hvor India-hjelpen ble framstilt som lite vellykket.²³³

Som tidligere nevnt fattet media interesse for tungtvannssaken på våren 1988. Saken ble først gjort kjent gjennom *Verdens Gang*, som i en artikkel 19. april 1988 spekulerte i hvordan Norsk Hydro og norske myndigheter etter alt å dømme ble ført bak lyset i et tungtvannssalg. Påstanden om forsvunnet tungtvann raskt besvart og bekreftet av UD og etterforskning igangsatt, men medias interesse fortsatte. Interessen for norsk tungtvannseksport ble i første omgang ikke koblet

²²⁹ Brundtland-kommisjonen ble tilnavnet på "Verdenskommisjonen for miljø og utvikling" som ble opprett av FN i 1984, og ledet av Gro Harlem Brundtland. I 1987 la kommisjonen fram sin rapport med forslag til langsiktige strategier for miljøvennlig utvikling.

²³⁰ *Aftenposten*, 6. juli 1987.

²³¹ *NTB*, 8. mars 1988.

²³² *Vårt Land*, 7. mars 1988.

²³³ *NTB* 14. mars 1988; *Aftenposten*, 15. mars 1988.

direkte til norsk bistand, men heller knyttet til problematikken rundt ikkespredningsavtalen av kjernefysiske våpen. Norge hadde lenge eksportert tungtvann til en rekke land under den forutsetning at det skulle brukes til fredelige formål. Men mye tydet på at tungtvannet ble benyttet til å produsere atomvåpen i flere land, og Norge hadde ikke lyktes i å ha kontroll med bruken av tungtvannet i verken Israel, India eller Romania. Dette var også tema for dokumentarfilmen *Norsk tungtvann til atomvåpen*, produsert av Ebbe Ording og Jon Røssum, som ble vist på NRK 2. november 1988.²³⁴ Dokumentaren satte for alvor fokus på problemene ved norsk tungtvannseksport, og i lys av den debatten som fulgte ble det også et mer generelt fokus på India som atommakt. Etter hvert ble dette fokuset knyttet til norsk bistand til India, og i bistandsdebatten som fant sted 20. april 1989 var nettopp forholdet mellom Indias opprustning og behovet for norsk bistand et sentralt tema.

Oppmerksomheten i media rundt norsk bistand til India førte også til at det oftere ble et tema i Stortinget, noe som igjen på sin side ga økt medieomtale. Media plukket opp signaler fra Regjering og Storting om at en nedprioritering av samarbeidet var nært forestående, men ingen formell beslutning om dette var tatt. Blant annet oppfattet *Aftenposten* den norske bistanden til India å henge ”i en tynn tråd”, basert på bistandsdebatten 20. april 1989.²³⁵ Omtalen og spekulasjonene fortsatte helt fram til den formelle beslutningen om en omlegging ble lagt fram i St. prp. nr. 1 (1990-1991), og godkjent 21. september 1990. Og selv om avisene etter hvert var ganske tydelige på at årsaken til omleggingen var politisk, gikk norske myndigheter ut og avviste en så direkte utenrikspolitisk føring på bistandspolitikken. Norske myndigheter hevdet at omleggingen kun dreide seg om et skifte av fokus for bistanden fra Asia til Afrika sør for Sahara.

Forvaltningen var tydelig bekymret for at den negative omtalen av bistanden til India kunne være med på å skade oppslutningen om norsk bistand generelt, basert på en sterk tvil om hvor solid oppslutningen og velviljen var i opinionen.²³⁶ Denne tvilen førte til at mange personer innenfor bistandsapparatet, som var kritiske, var uvillige til å stå fram fordi de fryktet at opinionen da kunne bli påvirket i negativ retning. En debatt som tok utgangspunkt i feilslått norsk bistand kunne både bli lite nyansert, og samtidig lett bli tatt til inntekt for bistandsmotstandere. På grunn

²³⁴ *Aftenposten*, 2. november 1988.

²³⁵ *Aftenposten*, 21. april 1989.

²³⁶ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 69.

av frykten for en slik situasjon, og at det var en mer generell bistandstretthet mot slutten av 1980-tallet, kan forvaltningen ha vurdert det slik at en omlegging av bistanden var nødvendig. I hvilken grad den negative omtalen som ble gitt i media var sentral i prosessen som ledet fram til nedprioriteringen, vil jeg komme tilbake til senere og vurdere mer helhetlig etter å ha bekrevet prosessen grundigere.

Bistandsdebatt i Stortinget

Selv om medieomtalen av India økte mot slutten av 1980-tallet, var ikke verken bistandssamarbeidet med India eller bistandsspørsmål generelt med på å skape de helt store eller langvarige debattene på Stortinget. I andre halvdel av 1980-tallet var det hovedsakelig debatten rundt bistanden til Nicaragua og Kenya-saken som skapte de store utenriks- og bistandspolitiske diskusjonene, men selv disse ble sjelden langvarige.

Mulig bistand til Nicaragua ble et av de største stridstemaene i forbindelse med tredje verden i Norge i 1980-årene, men det dreide seg ikke bare om en tradisjonell uenighet mellom høyre- og venstresiden i forhold til norsk bistandspolitikk. Nicaragua ble faktisk stående som en symbolsak, som symbol på amerikansk imperialisme, på nord-sør konflikten og på demokrati mot diktatur.²³⁷ Et flertall i Stortinget ønsket å markere en holdning mot USA og for støtte til sandinistene²³⁸. Særlig Høyre var skeptiske til den norske støtten ovenfor Nicaragua, fordi den ville være negativ i vårt forhold til USA, som på sin side kom med sterke anmodninger om at Norge burde holde seg ute av landet. Saken skapte dermed en del debatt rundt hvorvidt man skulle følge en USA-vennlig linje, eller om man burde støtte opp om frigjøring, nasjonal selvvråderett og humanitære spørsmål. Kenya-saken var ikke av samme dimensjon som debatten rundt Nicaragua, men det skapte bekymringer da et land som hadde vært et av Norges mest vellykkede samarbeidsland viste seg å bli mer og mer totalitært. Utover på 1980-tallet kom flere rapporter som indikerte økende fattigdom, politisk undertrykking og ikke minst en massakre på somaliere nord i landet. Bistanden ble følgelig anklaget for å være sterkt regimeunderstøttende, og førte til negativ oppmerksomhet i media og på Stortinget. Fra kenyansk side ble Norge

²³⁷ *Ibid.*: s. 237.

²³⁸ Sandinistene var opprørerne som styrtet diktator Anastasio Somoza i Nicaragua i 1979.

anklaget for å aktivt støtte opposisjonen, og situasjonen toppet seg i 1990 da Kenya brøt den diplomatiske forbindelsen med Norge.

På starten av 1980-tallet ble India derimot knapt nevnt, verken i budsjettdebatter eller bistandsdebatter, men enkelte generelle og kritiske bemerkninger ble gitt til India for landets opprustning og satsing på høyteknologi. Det lange norske samarbeidet ble oppfattet som lite kontroversielt og dermed møtte det lite kritikk, og i løpet av den tiden India var hovedsamarbeidsland var det kun Post-Partum programmene og Kerala-prosjektet som hadde skapt noe særlig oppmerksomhet. Som ledd i det skifte av fokus fra Asia til Afrika sør for Sahara som fant sted i bistanden fra 1986 ble India også nevnt i Stortinget som et mulig land man kunne nedprioritere bistanden til. Resultatet av dette ble en reduksjon av landrammen, men det ble imidlertid ikke en diskusjon hvorvidt bistanden burde fortsette. Man valgte å avvente resultatene fra den landstudien som ble utført av Stein Hansen, og selv etter at landstudien ble lagt fram, med dens konklusjon om at norsk bistand til India var lite fattigdomsrettet, slo Stortinget seg med ro med at bistanden burde fortsette. Først etter 1988 ble bistanden til India alt hyppigere tema i debatter og spørretimer i Stortinget, og det ble stilt spørsmål om bistanden på bakgrunn av både Indias atomopprustning og tungtvannssaken.

Under bistandsdebatt 20. april 1989 ble India reist som et hovedpunkt, og for første gang fant representanter for både Høyre og SV hverandre i sin skepsis overfor India. Høyres utenrikspolitiske talsmann Jan Petersen stilte følgende spørsmål til bistandsminister Kirsti Kolle Grøndahl:

Jeg vil også antyde et tredje område hvor man bør overveie om det er riktig å bruke så mye penger, og det er India.[...] Det er to forhold som har fått meg på den tanken. Det ene er at India selv yter en betydelig utviklingshjelp, og det andre er at India som den stormakt det er, bruker store midler på tiltak som jeg for min del ikke uten videre synes er naturlig.[det refereres til at India bruker 300 millioner dollar på utvikling av mellomdistanseraketter] Og mitt spørsmål er da om det ikke i grunnen hadde vært like naturlig å konsentrere bistanden om de afrikanske land, som jeg for min del synes må være hovedprioritet.²³⁹

²³⁹ S.tid. (1988-1989): 3281.

Høyre hadde tidligere vært positive til bistanden til India fordi de vurderte det som utenrikspolitisk viktig å ha et godt forhold til det de regnet som den største demokratiske staten i Asia. Dette endret seg da India økte opprustningen og i tillegg hadde man den belastende tungtvannssaken. Bistandsministeren hadde på dette tidspunktet inntatt en tydelig holdning i forhold til India, og varslet at det var god grunn til å vurdere støtten til India. Grøndahls holdning til dette spørsmålet vil bli nærmere beskrevet senere i dette kapittelet.

At SV også inntok samme standpunkt var ingen overraskelse, de hadde vært blant de partiene som lenge hadde vært skeptiske til støtten til India uten å få noe særlig støtte for dette synet fra andre partier. Da India fikk ny aktualitet og flere partier inntok en kritisk holdning, kan det virke som om SV benyttet sjansen til å på nytt heve sin kritiske røst, og skape oppmerksomhet rundt bistanden. Sentralt i SVs argumentasjon var den store opprustningen og tungtvannet, og hvorvidt det skulle få påvirkning for Indias status som hovedsamarbeidsland.²⁴⁰ Diskusjonene rundt bistanden nådde sitt høydepunkt i 1990 da regjeringen varslet en omlegging i St. prp. nr. 1 (1990 – 1991), men den fortsatte i mindre skala fram til den endelige beslutningen om avvikling av India som hovedsamarbeidsland ble tatt i mai 1992.²⁴¹ Mot slutten var de kritiske bemerkningene klart i flertall, og det fantes i virkeligheten ingen på Stortinget som forsvarte et videre bistandssamarbeid.

En plutselig kursendring?

Som vi har sett var det en rekke både indre og ytre faktorer som kan ha påvirket prosessen som ledet fram til en beslutning om omlegging, og det er nødvendig å se nærmere på selve beslutningsprosessen og de aktører som var involvert.

Et halvt år etter at India og Norge hadde kommet til enighet om prinsipper og retningslinjer for samarbeidet, og bare dager etter at landprogrammet ble fastsatt under programgjennomgang i New Delhi, uttalte bistandsminister Kirsti Kolle Grøndahl noe som forbauset både indiske myndigheter og stedlig representasjon i New Delhi. I et møte med representanter fra EF-

²⁴⁰ S. tid. (1989-90): 3396-3397.

²⁴¹ St. prp. nr. 1 (1990-1991), s. 120; St. meld. nr. 51 (1991-92), s. 232.

kommisjonen hvor sentrale bistandsspørsmål ble diskutert, orienterte hun om norsk bistand til Asia og at Norge hadde planer om å redusere og legge om bistanden til India.²⁴² Denne uttalelsen framstår, på bakgrunn av den da nettopp avsluttede forhandlingsrunden, som en plutselig kursendring fra norsk side. Spørsmålet er hvilket grunnlag denne uttalelsen ble gitt på bakgrunn av. Det som er klart er at mens bistand til India tidligere var behandlet hovedsakelig på embetsnivå, ble nå politisk ledelse trukket inn.

Uttalelsen, og bakgrunnen for den, synes ikke å være kjent på alle nivåer i forvaltningen, noe stedlig representasjon reagerte kraftig på da de først ble kjent med den. Representasjonen i New Delhi ble oppmerksom på uttalelsen etter gjennomgang av referatet fra møtet i EF over fire måneder senere, og uttrykte i et notat forbauselse over at de ikke var gjort kjent med regjeringens og DUHs vurderinger, policy og planer tidligere, og ba om utfyllende opplysninger om dette.²⁴³ Imidlertid mener Kolle Grøndahl selv å huske at uttalelsen ble gitt i tråd med de føringer hun fikk fra forvaltningen, og at det fra hennes side ikke lå noen politiske motiver bak.²⁴⁴ På bakgrunn av disse uklarhetene reiser det seg et sentralt spørsmål; var det forvaltningen som tok initiativet til reduksjon og omlegging, eller kom initiativet fra politisk ledelse? Eventuelt kan forklaringen være mer sammensatt, og heller ha oppstått i dialog mellom politisk ledelse og forvaltningen.

Behov for å vise politisk handlekraft?

13. juni 1988 foregikk det et statsrådbytte i DUH hvor Vesla Vetlesen måtte avgå til fordel for Kirsti Kolle Grøndahl. Bakgrunnen for byttet var først og fremst en større omrokering av ministre i Gro Harlem Brundtlands regjering, hvor Brundtland fant det nødvendig å ta Kolle Grøndahl av posten som utdanningsminister. Kolle Grøndahl hadde fått et anstrengt forhold til lærerne på grunn av deres misnøye med lønnsforhandlingene og streikene som fulgte, men Brundtland ønsket å beholde henne i regjeringen. Grunnen til at Kolle Grøndahl ble plassert i DUH synes å være at Brundtland ville ha en erfaren statsråd inn i departementet, fordi det hadde fått utvikle seg

²⁴² Amb/ND, B: 30 - 312, M: 30 Generelt om planlegging og utredning av bistand, Referat fra arbeidssesjonen med Adviser Hors Classe Jean Durieux (EF-kommisjonen), s. 2, 18. november 1988.

²⁴³ Amb/ND, B: 30 - 312, M: 30 Generelt om planlegging og utredning av bistand, representasjonen i New Delhi til Planavdelingen (DUH), 3. april 1989.

²⁴⁴ Intervju med Kirsti Kolle Grøndahl, 13. oktober 2003.

uten særlig politisk styring.²⁴⁵ De to tidligere ministrene Reidun Brusletten og Vesla Vetlesen hadde hatt liten rikspolitisk erfaring og hadde ikke like stor kjennskap til Stortinget som Grøndahl hadde. Vesla Vetlesen hadde dessuten møtt mye kritikk både fra opposisjonspartiene på Stortinget og internt i Arbeiderpartiet på måten hun taklet ministerjobben på, og hun var flere ganger oppe i situasjoner hvor det ble stilt spørsmål om både hennes framtid som minister og DUHs framtid. I juni 1987 gikk blant annet A-pressens redaktør Steinar Moe kraftig ut mot Vetlesen, og anklaget henne for å ”være for anonym og for å ikke klare å gjøre politikk ut av de saker departementet stiller med”.²⁴⁶ Senere samme år møtte hun kraftig kritikk i Stortinget på grunn av at norske bistandsbevilgninger hadde gått til miljøtiltak i Nordsjøen, Sørlandets skjærgård, Larviksfjorden og til seminar om Barentshavet, og i tillegg hadde departementet ettergitt et lån til Tanzania på vel 11 millioner kroner før Stortingets godkjenning forelå.²⁴⁷

Kolle Grøndahl hadde ikke særlig kjennskap til bistandspolitikk, og enda mindre kjennskap til bistandssamarbeidet med India, men hun hadde derimot god kunnskap om det politiske system og klare forestillinger om hvilken rolle en minister burde ha:

Det jeg veldig tidlig oppdaget i bistandsdepartementet var at jeg var god for bistandsdepartementet, sånn sett at de trengte en politiker som kunne Stortinget, og som kunne politikk. Jeg kunne ikke så mye bistand, men det hadde jeg fryktelig mye medarbeidere som kunne. Men jeg var større ekspert enn dem på dette med politikk, sånn at vi fikk nok roet ned en del av disse særinteressene i bistandsdepartementet i den perioden jeg satt der. [...] Det var så mange som drev med sin egen politikk, og som ikke hadde respekt nok for politisk ledelse.²⁴⁸

Medarbeiderne i departementet spilte nok en viktig rolle når det gjaldt å legge fram status for den norske utviklingshjelpen for den nye ministeren. Kolle Grøndahl kunne kanskje ikke mye om bistand, men hun ble oppfattet som en minister som var godt politisk skolert og med klare politiske ambisjoner, til forskjell fra tidligere ministre.²⁴⁹ Spørsmålet som reiser seg er om Grøndahl bevisst tok initiativet til omleggingen av bistanden som et ledd i å vise at hun som minister hadde politisk handlekraft og var nytenkende i forhold til sine forgjengere. Selv avviser

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Aftenposten*, 24. juni 1987.

²⁴⁷ *Aftenposten*, 17. desember 1987.

²⁴⁸ Intervju med Kirsti Kolle Grøndahl, 13. oktober 2003.

²⁴⁹ Intervju med Bernt Lund, 11. mars 2003.

hun en slik direkte rolle, men det er tydelig at hun var interessert i å få gjort noe både administrativt og i forhold til norsk bistandspolitikk generelt. Hun kom med relativt friske uttalelser som skapte storm allerede etter noen uker som minister, da hun uttalte at det er en myte at private hjelpeorganisasjoner driver billigere utviklingshjelp enn NORAD.²⁵⁰ Således kan det virke som om hun allerede på et tidlig tidspunkt hadde behov for å markere at hun hadde egne ideer. På den annen side kan det tenkes at også enkelte i forvaltningen benyttet ministerskiftet til å fremme sine ideer og legge India-samarbeidet fram på en slik måte at Kolle Grøndahl var nødt til å ta tak i det. Hun sier selv at hun ønsket å få kontroll over noen av de som drev med sin egen politikk i DUH, så det er mulig at det ikke ville være lett å bruke Kolle Grøndahl som instrument for sine egne særinteresser. Det kan allikevel ha vært en kombinasjon mellom Kolle Grøndahls ønske om å gjøre noe, og at enkelte aktører i forvaltningen så muligheten til å bruke ministerskifte til reform av bistandssamarbeidet med India. Selv om Kolle Grøndahl hadde begrenset kunnskap om bistandspolitikk, var hun mottagelig for argumenter som ble lagt fram for henne. Selv forteller Kolle Grøndahl at:

Vi ble fortalt at det [bistanden] var en dråpe i havet i forhold til Indias egne budsjetter. Slik at, ja det hjalp noen folk på landsbygda i India, men det spilte ingen rolle i den store sammenhengen. Og dessuten at India da var såpass rikt på mange vis, sånn at denne hjelpen til å bidra på enkelte sosiale områder virket bare som en sovepute for India for å ta ansvaret for hele sin befolkning. Det var de vurderingene som kom.²⁵¹

Hvis det var disse vurderingene som ble presentert for Kolle Grøndahl da hun tiltrådte som ny minister, kan vel de sies å ha tegnet et lite positivt bilde av samarbeidet. Det kan synes som framleggingen av forholdene i samarbeidet hadde som mål å presentere et bilde av samarbeid som var klar for omlegging. Dersom Kolle Grøndahl hadde ønsket om å fremme en politisk sak som ville gi et bilde av at hun var en handlekraftig minister, så er det grunn til å tro at India-hjelpen var en god sak å bruke. Under hennes tid var ikke medieinteressen så stor, men den økte utover i fase 2. I lys av dette er det grunn til å tro at forvaltningen hadde en sentral rolle i å presentere ideen om en omlegging, ettersom saken til da hadde en slik grad av oppmerksomhet som krevde politisk innblanding.

²⁵⁰ *Aftenposten*, 29. juli 1988.

²⁵¹ Intervju med Kirsti Kolle Grøndahl, 13. oktober 2003.

Det vil på det grunnlaget jeg har være vanskelig å identifisere at beslutningen hadde sitt utgangspunkt i én vurdering og én bestemt aktør. Det vil heller ikke være spesielt riktig å forsøke å forstå prosessen på denne måten. Enhver utenriks- og bistandspolitisk sak følger en viss rute i det norske systemet, hvor det vil ha foregått en del forberedende arbeid og vurderinger i samspill mellom ulike aktører. Således skal man være forsiktig med å legge for mye vekt på selve beslutningshandlingen i analysen.²⁵² Motivene som etter hvert skapte et ønske om en omlegging synes å være sammensatte. Kolle Grøndahl mener i ettertid at hun som ny minister oppfattet bistanden til India som ”gammel historie”, og at det var grunnen til at vi var så engasjert som vi var.²⁵³ Det var flere i forvaltningen som var skeptiske til et fortsatt fattigdomsorientert bistandssamarbeid med India på det tidspunktet da Kolle Grøndahl tok over. Det var flere klare vanskeligheter i samarbeidet, først og fremst med å finne prosjekter i tråd med nye norske prioriteringer. I lys av det hensynet som forvaltningen tok til den nasjonale arenaen, er det grunn til å tro at man så potensial for økt negativ oppmerksomhet rundt bistanden generelt. I tillegg må bistanden til India selvfølgelig ses i sammenheng med skifte av fokus til Afrika Sør for Sahara. Som Kolle Grøndahl selv uttrykker det: ”Det var helt naturlig at saken utviklet seg sånn. Men jeg har ikke en opplevelse av at jeg grep inn i noe, men heller sluttførte det.”²⁵⁴ Denne uttalelsen kan være med på å underbygge en påstand om at Kolle Grøndahl ble presentert for noe som av forvaltningen ble oppfattet som et økende problem, og at Kolle Grøndahl da grep fatt i saken. Prosessen kan altså ha vært i gang hos forvaltningen, men dette forklarer ikke hvorfor beslutningen kom så raskt etter at man hadde undertegnet ny avtale med India, og så kort tid etter ministerskifte.

En lukket prosess?

En konkret idé om en omlegging var verken ha vært diskutert bredt eller involvert en vid krets i forvaltningen. På dette stadiet er det grunn til å tro at diskusjonen fant sted i en lukket krets av regjeringens og forvaltningens ledere. Det er nemlig ingenting i interne notater som antyder at man sto overfor en omfattende endring av samarbeidet, saksbehandlingen bar snarere preg av at man skulle inn i en ny avtaleperiode.

²⁵² Knudsen (1997): s. 74.

²⁵³ Intervju med Kirsti Kolle Grøndahl, 13. oktober 2003.

²⁵⁴ *Ibid.*

Etter å ha skrevet notat til Planavdelingen i DUH, med anmodning om å få utfyllende opplysninger om departementets planer, ble stedlig representasjon fortsatt holdt utenfor og anmodningen ikke besvart.²⁵⁵ Først etter å ha mottatt anmodning fra UD om å vurdere politiske konsekvenser av å innstille bistanden, ble stedlig representasjon gjort kjent med utredningsplanene. Stedlig representant Per A. Gulden var ikke fornøyd med den informasjonen han mottok, og fikk ofte mer opplysninger gjennom norske aviser enn fra forvaltningen hjemme: ”Vi er gjennom norske aviser blitt informert om at det går mot mindre norsk u-hjelp til India, at bistanden skal omlegges [...] Vi håper på en snarlig avklaring av disse forhold, og at representasjonen vil holdes orientert.”²⁵⁶ Utfyllende informasjon lot imidlertid vente på seg, og etter å ha blitt konfrontert med planene om endringer fra norsk side i et møte om bistandssamarbeidet i det indiske finansdepartementet er det tydelig at Gulden var lite fornøyd med situasjonen han befant seg i. Svaret han ga til indiske myndigheter ble gitt på et noe tynt grunnlag, og uttrykk for misnøye over å ha blitt holdt utenfor kommer klart fram i et notat til departementsråd Bernt H. Lund: ”Jeg finner det generelt lite tilfredsstillende at DUHs representasjon i India ikke blir konsultert om viktige spørsmål som angår samarbeidet, og heller ikke blir gitt passende informasjon for å kunne orientere mottakerlandets myndigheter.”²⁵⁷ Lund uttrykte på sin side at det ikke var uvanlig at de stedlige representantene klaget over ikke å bli trukket inn og at de opplevde at de satt langt unna de prosesser som fant sted i Oslo. Han avviste at Gulden bevisst ble holdt utenfor det som skjedde her hjemme, men innrømte at: ”[...] da ting ble klekket ut i det politiske miljøet i Oslo, så var ikke det første man gjorde å ringe stedlige representant og be om å få hans kommentarer.”²⁵⁸ Lund var derfor ikke forbauset over at Gulden kan ha opplevd å ha blitt holdt utenfor. Stedlig representant ble ofte oppfattet som det utøvende organ for bistandspolitikken, og skulle som regel ikke trekkes inn for å gi innspill i policyspørsmål under den innledende fasen. Dette betyr ikke at stedlig representant var fullstendig avskåret fra å bidra i policydiskusjoner, men representasjonen hadde ingen sentral

²⁵⁵ Amb/ND, B: 30 - 312, M: 30 Generelt om planlegging og utredning av bistand, telex stedlig representant Per A. Gulden til departementsråd Bernt H. Lund, 26. mai 1989.

²⁵⁶ Amb/ND, B: 30 - 312, M: 30 Generelt om planlegging og utredning av bistand, telefaks stedlig representant Per A. Gulden til Regionalavdeling Asia, 11. mai 1989.

²⁵⁷ Amb/ND, B: 30 - 312, M: 30 Generelt om planlegging og utredning av bistand, telex stedlig representant Per A. Gulden til departementsråd Bernt H. Lund, 26. mai 1989.

²⁵⁸ Intervju med Bernt H. Lund, 11. mars 2003.

rolle. Gulden bekrefter i ettertid at han ikke har oppfattet situasjonen som uvanlig, men at han ofte hadde en følelse av å befinne seg langt unna stedet der beslutningene ble tatt, og at det befant seg et sprik mellom hans egne vurderinger og de politiske erklæringer som ble uttalt hjemme i Oslo.²⁵⁹ Han mistenker derimot ikke at han bevisst ble holdt utenfor, selv om han på det tidspunkt han satt uten informasjon uttrykte sterk misnøye med situasjonen.

En prosess som kjennetegnes av at beslutninger fattes i en avstengt krets uten særlig publisitet før saken er avgjort, betegnes ofte som en lukket prosess.²⁶⁰ Det er imidlertid vanlig at en prosess har ulike faser, hvor man har en lukket fase og en åpen fase. I tilfellet med India er det mange faktorer som peker i retning av at beslutningen om en mulig omlegging av bistanden til India var resultatet av en slik lukket prosess i en innledende fase. Det er åpenbart at stedlig representasjon ble holdt utenfor den innledende fasen, allikevel er det ikke grunnlag for å si at denne prosessen var særegen. Å bli holdt utenfor prosessen hjemme var en type situasjon som utestasjonene ofte følte de befant seg i, noe som også var tilfelle i denne saken. At en omlegging var blitt diskutert i politisk ledelse ble først tydelig etter at statssekretær Arne Arnesen under et tirsdagsmøte 25. april 1989 meddelte at regjeringen ville nedsette et utvalg som på nytt skulle vurdere bistanden til India.²⁶¹ Fra dette tidspunktet ble prosessen mer åpen, og større deler av forvaltningen trukket med. Men selv etter dette er det slående hvor lite Gulden ble holdt informert til tross for at han var stedlig representant. Det er forståelig at han ble holdt utenfor i den innledende fasen, men selv etter at prosessen ble mer åpen kan det virke som om norske aviser visste mer om utredningsarbeidet enn det Gulden gjorde. Den personen som tydeligvis visste mest om planene for utredningen var ekspedisjonssjef i DUH Olav Myklebust. Og det var han som informerte resten av forvaltningen om forhold som var avgjørende for det videre arbeidet.

Ny utredning av bistanden til India

Et premiss for den utredningen som skulle igangsettes var at gjeldende avtaler skulle respekteres, og at man ikke kunne endre Indias status som hovedsamarbeidsland før i 1993. Som en del av utredningsarbeidet ble det bestemt at også bistanden til Pakistan skulle vurderes, siden

²⁵⁹ Intervju med Per A. Gulden, 7. januar 2003.

²⁶⁰ Knudsen (1997): s. 75.

²⁶¹ UD, 37.4.24, IV, Notat departementsråd Bernt Lund til politisk ledelse DUH, 9. mai 1989.

utviklingssamarbeidet med Pakistan nærmest ble etablert som en konsekvens av samarbeidet med India. Forvaltningen mente videre at en eventuell endring i samarbeidet med ett av landene ikke automatisk burde føre til endring med det andre landet, noe som jeg senere vil vise at det ble en del uenighet om.

Et sentralt spørsmål i utredningen skulle være å vurdere om Norge skulle øke støtten til moderne sektor, og om dette skulle skje gjennom næringslivsordninger framfor bilateral bistand. Hvis dette skulle gjennomføres, var man innstilt på å ivareta fattigdomsorienteringen gjennom private organisasjoner og gjennom samarbeidet med de multilaterale organisasjonene. Under et forberedende møte til utredningen 26. april 1989, slo man fast at et av utgangspunktene for at utredningen skulle finne sted var den antatte sterke økonomiske utviklingen som hadde funnet sted i både India og Pakistan, og at dette kunne åpne for nye samarbeidsformer. I DUH og NORAD var man usikre på akkurat hvilke samarbeidsformer man burde velge, men det er tydelig at de som var involvert i arbeidet var positive til en utredning som så nærmere på samarbeidet. Det er imidlertid tegn som tyder på at flere opplevde prosessen som ganske lukket, og det var usikkerhet rundt hva som var den egentlige hensikten med utredningsarbeidet. Kalle Grøndahl mener at man i utgangspunktet kun hadde i tankene en omlegging og at det ikke nødvendigvis skulle innebære en reduksjon, men kun en dreining i retning av økt næringslivssamarbeid.²⁶² Dette ble ikke opplevd like klart av alle, spesielt på bakgrunn av uttalelser fra ministeren:

[...] uttalelser fra Statsråden angående det framtidige samarbeidet med India etterlater en viss uklarhet m.h.t. hva som er hensikten med utredningsarbeidet. Ønsker man å utfase/innstille bistanden og eventuelt erstatte den med rent kommersielle samarbeidstiltak? Tungtveiende utenriks- og handelspolitiske grunner synes å tale mot dette [...].²⁶³

Denne usikkerheten var mest tydelig i UD, hvor de var tydelig bekymret for de politiske konsekvensene av en omlegging av bistanden til India. Dette kom klart fram av samtlige vurderinger som ble gjort i forbindelse med utredningen. For det første var UD uenig i at utgangspunktet for utredningen skulle være utviklingen i landenes økonomi. I sine vurderinger understreket UD at India hadde et bistandsbehov som var uendret, og at vedtak om utfasing eller

²⁶² Intervju med Kirsti Kalle Grøndahl, 13. oktober 2003.

²⁶³ Amb/ND, B: 30-312, M: 30 Generelt om planlegging og utredning av bistand, UD Notat Betzy Ellingsen Tunold (UØIII) til Departementsråd Bernt Lund, 14. juli 1989.

innstilling derfor ville bli oppfattet som en politisk handling.²⁶⁴ Inntrykket av at handlingen var politisk ville også bli styrket av at bistanden hovedsakelig hadde en signaleffekt. I alle tilfelle så UD kun negative konsekvenser ved en eventuell utfasing eller innstilling, og konsekvensene ville være langt større for Norge enn for India og Pakistan. Dersom en utfasing av den bilaterale bistanden skulle finne sted, mente UD at man måtte være sikker på å ha en tilsvarende opptrapping av andre virkemidler, spesielt overfor næringslivet. Rent handelspolitisk var bistanden i følge UD det viktigste middelet til å fremme norske interesser, og et eventuelt bortfall kunne komme til å skade Norges muligheter i det stort indiske og pakistanske markedet.

Utredningen ble imidlertid ikke igangsatt i denne fasen, men de viktige premissene ble lagt. På høsten 1989 var det regjeringsskifte og Syse-regjeringen kom til makten. Som en følge av dette ble arbeidet skjøvet til side en kort stund, men planene ble ikke glemt. Da den nye bistandsministeren Tom Vraalsen tiltrådte 1. januar 1990, var Olav Myklebust raskt framme med planene om en utredning igjen. Det var fremdeles en del usikkerhet i forvaltningen om utredningens hensikt, men nå skulle det komme klare signaler fra politisk ledelse om hensikten skulle være. Dette vil jeg komme nærmere inn på i neste kapittel.

Norge – lite troverdig avtalepartner?

Den indiske ambassaden i Oslo fulgte nøye med på det som ble skrevet i norsk presse om indisk-norsk samarbeid, og innberettet til myndighetene i India at Norge trolig ville endre samarbeidet. I norsk presse hadde de fått inntrykk av at Bistandsministeren i Stortingsdebatt hadde uttalt seg om å stryke India fra listen over norske hovedsamarbeidsland, og at dette var koblet til en vurdering av Indias forsvarsutgifter og påstand om kjøp av norsk tungtvann.²⁶⁵ Dette var nok en kobling norsk presse hadde gjort, og ble ikke uttalt av Bistandsministeren i debatten. Allikevel ble den norske ambassadøren i New Delhi, Kåre Dæhlen, konfrontert med disse ryktene da han hadde et møte i det indiske utenriksdepartementet. I møtet tok den indiske ekspedisjonssjefen Gonzalves opp spørsmålet, og understreket at det norsk-indisk bistandssamarbeidet bygget på en gjensidig formell avtale, og man var derfor på indisk side forbauset over at den ene part uttalte seg om å si

²⁶⁴ UD, 37.4.24, I, Notat Regionalenheten for Asia og Oceania til Utenriksministeren, 18. mai 1989.

²⁶⁵ UD, 37.4.24, I, Melding Ambassaden i New Delhi til Utenriksråden, 11. mai 1989.

opp avtalen uten på forhånd å drøfte dette med sin avtalepartner.²⁶⁶ Gonzalves minnet også om at selv om India hadde nådd langt økonomisk og teknisk, hadde landet flere mennesker under fattigdomsgrensen enn noe annet land. Kanskje viktigst fra indisk side var å det å understreke at en omlegging måtte kunne skje gradvis og ikke: ”som en demonstrativ norsk innstilling av samarbeidet. Særlig uheldig ville det være om beslutningen framsto som en reaksjon mot indisk politikk og således som en innblanding i Indias indre anliggender”.²⁶⁷ Ambassadør Dæhlen hadde ikke nok grunnlag for å kunne gi Gonzalves et godt svar, og 19. mai 1989 ble derfor Bistandsministeren nødt til å ha et møte med den indiske ambassadøren i Norge for å informere om saken.

Den indiske ambassadøren frambrakte det samme budskap som Gonzalves, og han var blitt instruert av det indiske utenriksdepartement om å søke å bringe klarhet i saken. Han uttrykte også sin undring over at et så viktig spørsmål ble brakt opp på den måten det hadde blitt gjort, og at det var gjort kjent gjennom pressen før det var diskutert med indiske myndigheter. Bistandsministeren presiserte under møtet at det ikke var snakk om å endre volum og status for samarbeidet i inneværende avtaleperiode, men at samarbeidet ville være gjenstand for kontinuerlig vurdering.²⁶⁸ Ambassadøren understreket videre at han hadde reagert veldig sterkt mot begrunnelser som representanter for Høyre og SV hadde gitt i bistandsdebatten 20. april 1989 for at bistanden til India burde revurderes. Representantene hadde trukket fram Indias atomvåpenprogram, utvikling av nye stridsraketter og at India ga bistand til andre utviklingsland som begrunnelse. Bistandsministeren presiserte at dette ikke var regjeringens syn, men at det i Stortinget befant seg sterke krefter som arbeidet for en endring av status for samarbeidet med India.

Indias reaksjoner ble tatt på alvor, spesielt i UD. Tatt i betraktning at prinsippene for bistandssamarbeidet nettopp var blitt fastlagt, og fattigdomsorienteringen til en viss grad syntes å være akseptert av de indiske myndigheter, ble det vurdert som uheldig å gå inn for endringer i samarbeidet. I et innspill til utredningen var UD ganske klare:

²⁶⁶ *Ibid.*.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ UD, 37.4.24, I, Memo statsrådens møte med den indiske ambassadør, 19. mai 1989, vedlagt Radiotelex DUH til ambassaden/stedlig representant, 22. mai 1989.

Sett i lys av denne nylige oppnådde enigheten, kan det gi et uheldig inntrykk av Norge som en vinglende og lite troverdig avtalepartner dersom det settes igang et ekstraordinært arbeid for å legge om bistanden/endre innholdet i utviklingssamarbeidet på nytt eller for å endre Indias status som hovedsamarbeidsland.[...] Ro omkring innholdet av nylig inngåtte avtaler vil imidlertid utvilsomt lette arbeidet for å nå målsettingene for norsk bistandsarbeid.²⁶⁹

At Norge kunne framstå som en lite troverdig avtalepartner, ble spesielt av UD vurdert å kunne være skadelig i forhold til eventuelle framtidige avtaler. Hvis utredningsarbeidet ble oppfattet som et ledd i en nedprioritering, ville det være en reell fare for å skade Norges forhold til India.

Som tidligere nevnt førte blant annet regjeringsskifte til at diskusjonene rundt utredningsarbeidet roet seg betraktelig utover høsten 1989, men det fantes fremdeles en viss skepsis. I tillegg satte usikkerheten rundt utredningen sitt preg på den videre planleggingen av bistandssamarbeidet med India, noe som blant annet førte til stopp i videreføringen av Orissa-prosjektet. Forvaltningen var også her tydelig bekymret for hvordan India ville oppfatte dette, men det var en klar holdning om at det var India selv som var ansvarlig for at situasjonen var som den var. I et memo fra UD som omhandlet beslutningen om å stoppe videre planlegging av Orissa-prosjektet, ble følgende understreket:

Overfor India bør denne beslutningen primært begrunnes med det forestående utredningsarbeid om bistandssamarbeidet. Det må presiseres at det ikke er snakk om noen reduksjon av bistanden, men et endret innhold i tråd med de prioriteringer India tidligere har framsatt. Spørsmål om status som hovedsamarbeidsland bør ikke trekkes inn. Det understrekes at saken må håndteres på en skikkelig og diplomatisk måte.[...] Det beste vil imidlertid være å spille med åpne kort.²⁷⁰

Selv om det ble vurdert som best å spille med åpne kort, var dette noe man var svært forsiktige med i lys av at konsekvensene ble vurdert som for uheldige. Avgjørelsen om å vente med videre planlegging av Orissa-prosjektet, ble nok oppfattet som en ny bekreftelse på hvor vanskelig det skulle være å finne prosjekter som var i tråd med de nylig inngåtte retningslinjene.

²⁶⁹ Amb/ND, B: 30-312, M: Generelt om planlegging og utredning av bistand, UD-notat Tunold (UØIII) til Nord/Sør-avdelingen, 14. juli 1989: s. 6, vedlagt UD-notat Sjaastad (UØIII) til Nord/Sør-avdelingen, 19. juli 1989.

²⁷⁰ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1989-94, M: 312 Landprogramforhandlinger/programgjennomgåelse 1990, Notat NORAD/ALAT til stedlig representant New Delhi, 19. oktober 1989, vedlagt Memo datert 16. oktober 1989.

Landprogramforhandlingene med India for perioden 1990 – 1993 ble avholdt 6. – 8. november 1989 i New Delhi. I forbindelse med disse møtene, ba en av statssekretærene i det indiske finansdepartementet om å få møte den norske delegasjonen, hvor han benyttet anledningen til å understreke viktigheten av norsk bistand til India. Han pekte på at den norske støtten var særlig viktig fordi den gikk til de fattige, og at ikke norske kommersielle egeninteresser stod i sentrum. Han ga også uttrykk for at India ville bli lite glad dersom Norge ville endre bistandssamarbeidet.²⁷¹ Under selve forhandlingsmøtene var imidlertid den indiske tonen en litt annen, og av en mer velkjent art. Den indiske delegasjonen beklaget at varebistanden var blitt faset ut, og kom med en meget sterk anmodning om støtte til skolebokproduksjon. Denne anmodningen ble oppfattet av den norske delegasjonen som merkelig siden India var selvforsynt med papir, og i et notat fra delegasjonen syntes man at dette kunne tyde på ”en manglende intern prioritering av stramme budsjettmidler”²⁷². De indiske myndigheter avviste også på nytt norske myndigheters tilbud om finansiering og fullføring av Orissa-prosjektene. Til tross for en rekke uenigheter omkring sentrale punkter, ga ikke delegasjonen uttrykk for noe annet enn at man så for seg en videreføring av bistandssamarbeidet, og at den pågående gjennomgangen av bistanden var en naturlig del av dette. Delegasjonens leder, Gerd Wahlstrøm, bekreftet videre at Stortinget hadde godkjent en bevilgning til India på 140 millioner kroner for 1990, og at dette også ville være plantallene for resten av perioden.²⁷³ Samtidig understreket hun overfor den indiske delegasjonen at det til tross for nye regjering i Norge ikke var kommet noen signaler på kutt i bistandsbudsjettet.

Inntrykket delegasjonen satt igjen med etter forhandlingene var langt fra positive. Indiske myndigheter hadde ingen spesielle reaksjoner på at Norge skulle foreta en gjennomgang av samarbeidet, men det ble oppfattet som merkelig at man på nytt måtte understreke overfor India at varebistand ikke lenger var aktuelt. Muligheten for en utredning medførte at den norske delegasjonen var litt forsiktig med hva man lovet overfor India under forhandlingene. I tillegg

²⁷¹ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1989-94, M: 312 Landprogramforhandlinger/programgjennomgåelse 1990, Notat fra landprogramdelegasjonen til NORADs direktør, 1. desember 1989.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Amb/ND, 312 Landprogram, B: 1989-94, M: 312 Landprogramforhandlinger/programgjennomgåelse 1990, Notat NORAD/ALAT til stedlig representant New Delhi, 4. desember 1989.

merket den norske delegasjonen seg at det fortsatt lå store begrensninger i å finne nok fattigdomsprosjekter til at samarbeidet kunne få den profilen som var ønskelig.

Det oppstod også etterhvert en følelse i forvaltningen om at det i grunn var nytteløst å forsøke å påvirke Indias prioriteringer i lys av de små bevilgningene. Historikeren Frode Liland trakk fram India som eksempel på dette i bind tre av *Norsk utviklingshjelps historie*. Liland hevder at: ”de norske representantene følte seg brydd over at sentrale embetsmenn og politikere fra mottakerland måtte bruke tid til å delta i landprogramforhandlingene”²⁷⁴.

En nødvendig utvikling av samarbeidet?

Utover på 1980-tallet ble det som vi har sett alt mer tydelig at den norske bistanden til India ikke var i tråd med de overordnede målsettingene for norsk bistand. Den politiske prosessen som ledet fram mot igangsettelsen av en ny utredning i 1989 var sammensatt, med mange faktorer som i ulik grad virket inn på den. Det som kanskje trer tydeligst fram som et grunnlag for en ny utredning i denne fasen, var de utfordringene forvaltningen møtte i sitt forsøk på å fattigdomsorientere bistanden.

Hovedutfordringen viste seg å være å finne egnede prosjekter for å nå de mål man hadde satt seg. Det oppsto ganske raskt et sprik mellom de prinsipielle målsettingene, og de praktiske realitetene forvaltningen stod overfor. Indias egne prioriteringer var med på å skape hindringer for at Norge skulle få bruke midler på ønskede tiltak. India var hovedsakelig interessert i budsjettstøtte, og så på utviklingen av industrien som en av hoveddrivkreftene for å få bukt med fattigdommen i landet. Det kan her også virke som om prinsippet om mottakeransvar kom i konflikt med prinsippet om fattigdomsorientering. Mottakeransvaret innebar at mottakerlandet selv skulle ta ansvaret for sin utvikling, men dette skulle det bli vanskelig å følge da India ikke tok det ansvaret for de fattige som Norge mente de burde ta. I lys av den beskjedne størrelsen på norsk bistand til India, og selv om Norge insisterte på at den skulle være fattigdomsorientert, var det i realiteten små muligheter for å påvirke Indias egne planer. India var mest bekymret for den symbolske effekten en eventuell nedprioritering ville ha på andre giverland. Dermed ble det praktiske

²⁷⁴ Liland og Alsaker Kjerland (2003): s. 205.

resultatet at få prosjekter passet den norske profilen, og det oppsto raskt problemer med å forbruke de midler som var satt av over landprogrammet.

Samtidig som forvaltningen stod over for disse utfordringene var det en rekke andre forhold som kan ha virket inn på den retningen samarbeidet med India tok. Som vi har sett var det en økende bistandstretthet mot slutten av 1980-tallet. På bakgrunn av dette var det en helt klar bekymring i både forvaltningen og politisk ledelse om hva negativ omtale kunne gjøre med den totale bistandsbevilgningen og oppslutningen om generelt om norsk bistand. Det hjalp nok da ikke at man verken fikk fattigdomsorientert bistanden, eller at det meste av fokuset på bistanden til India her hjemme dreide seg om feilslått norsk bistand og tungtvannssak. Således kan det virke som om forvaltningen og politisk ledelse også vurderte det som nødvendig med omlegging på bakgrunn av at samarbeidet ble alt vanskeligere å forsvare her hjemme. Det var ikke lenger de fattige som dominerte det bildet som ble gitt av India.

I denne første fasen synes det klart at forvaltningen fremdeles var interessert i et samarbeid, men det var usikkerhet om hvilken form dette burde ha. Erfaringene man gjorde seg med fattigdomsorienteringen ga grunnlag for en ny utredning. Det var mange som advarte mot en omlegging, og som vurderte følgene å være for store for det bilaterale forholdet. Derfor gikk man forsiktig fram, og det var få i denne fasen som argumenterte for en fullstendig avvikling av India som hovedsamarbeidsland. Argumentene skulle derimot bli annerledes i den neste fasen, selv om man også her var opptatt av å trå varsomt.

Kapittel 5

India avvikles som hovedsamarbeidsland

Da Tom Vraalsen tiltrådte som ny bistandsminister 1. januar 1990 fant det sted en endring i den prosessen som ledet fram til en beslutning om at India skulle avvikles som hovedsamarbeidsland. Endringen innleder det som kan beskrives som fase 2 i denne prosessen, og kjennetegnes av at signalene fra politisk ledelse ble alt tydeligere. Disse signalene fikk store konsekvenser for hvordan samarbeidet med India eventuelt skulle fortsette.

I dette kapitlet vil jeg se nærmere på hvordan den nye bistandspolitiske ledelsen, sammen med forvaltningen, kom fram til avgjørelsen om å nedprioritere India så raskt og i den grad de gjorde. I denne sammenheng vil jeg både belyse og vurdere de ulike faktorer som i denne fasen ser ut til å ha vært med på å føre til forgang i prosessen, og hvorfor omleggingen ble så omfattende. Hvilken rolle spilte Vraalsen i denne sammenheng? Ble han en del av en prosess som allerede var i gang i forvaltningen, eller spilte han en aktiv rolle i den retningen samarbeidet utviklet seg? Den endelige avgjørelsen om en omlegging ble fattet gjennom vedtak i Stortinget i 1991, og i 1992 ble det også klart at India skulle avvikles som hovedsamarbeidsland innen utgangen av 1995. Til slutt i kapitlet vil jeg kort se på hvordan forvaltningen utførte omleggingen i praksis, og hvilket innhold den fikk.

Ny minister – ny linje

Under Kirsti Kolle Grøndahls periode som bistandsminister hadde både forvaltningen og politisk ledelse i økende grad blitt innstilt på at det var nødvendig med en omlegging av bistanden til India. Forsøket på å fattigdomsorientere bistanden hadde vist seg vanskelig, og en utredning ble varslet for å kartlegge alternative samarbeidsformer. Men det var usikkerhet i forvaltningen omkring hva en omlegging ville innebære, og om den kunne være med på å skade Norges

bilaterale forhold til India. Usikkerheten skapte diskusjoner mellom ulike deler av forvaltningen, og det ble aldri helt tydelig hvilken linje som burde følges. Med Vraalsen som bistandsminister ble det derimot klarere hvilken vei det skulle gå; at det ikke bare ville være snakk om en omlegging, men at India skulle avvikles som hovedsamarbeidsland.

Endret bistandskabal

Vraalsen representerte Senterpartiet, men var først og fremst diplomat med blant annet lang erfaring fra FN-systemet. Med denne erfaringen markerte han seg ganske tidlig med hvilke planer han hadde for norsk bistand, både overfor departementet og i media. Han hadde klare meninger om hva som måtte til av endringer både i norsk bistand generelt, og overfor India og Pakistan spesielt.

Kort tid etter tiltredelsen som bistandsminister ble Vraalsen intervjuet i *Aftenposten*, og en stor artikkel sto på trykk 19. januar 1990 under overskriften "Endret bistandskabal". I artikkelen uttalte Vraalsen seg om nettopp bistanden til India og Pakistan, og han var klar i sin tale:

India har en stor rustningsindustri, produserer kjernevåpen og er kommet på et høyt teknologisk nivå. En tilsvarende utvikling ser vi i Pakistan. Jeg synes det er et tankekors at vi fortsetter med tradisjonell bistand til disse landene.²⁷⁵

Denne uttalelsen markerte tydelig hva som var Vraalsens holdning til saken, og den skulle vise seg å være lett å kombinere med holdningen i bistandsforvaltningen om en omlegging. Blant annet fremkom det av intervjuet at Vraalsen så det som en viktig målsetting at norsk næringsliv burde komme sterkere inn i samarbeidet slik at det ville bli mer handelsorientert. Dette var i tråd med det flere i forvaltningens ledelse syntes var en riktig dreining av samarbeidet. Men koblingen mellom bistand og militæropprustning var det ikke alle som støttet fullt ut. Tidligere hadde ikke dette blitt uttalt som en avgjørende faktor verken av forvaltningen eller bistandspolitisk ledelse. På dette tidspunktet ble det tydelig at Vraalsen skulle være mye mer direkte i sin kritikk av både India og Pakistan enn sin forgjenger. Det skulle imidlertid vise seg at han måtte dempe sine

²⁷⁵ *Aftenposten*, 19. januar 1990.

uttalelser betraktelig, fordi det fremdeles var frykt i forvaltningen for at raske konklusjoner kunne få negative konsekvenser for det bilaterale forholdet til India og Pakistan.

Samtidig som Vraalsen uttalte seg ganske fritt om India og Pakistan, kom han også med konkrete planer for hvilken retning norsk bistand burde ta. Det var ikke bare i India og Pakistan at Vraalsen mente næringslivssamarbeid ville være sentralt, men han ville slippe norsk næringsliv mer til i utviklingshjelpen generelt. Norge var litt i uttakt i forhold til de internasjonale strømningene innenfor utviklingstenkningen, hvor næringslivet etter hvert hadde fått en sentral rolle. Under Kalle Grøndahls periode ble næringslivet i økende grad gitt prioritet, og det ble foretatt en dreining i retning programsamarbeid med produktiv sektor.²⁷⁶ Vraalsen gikk ikke bare i samme retning, men ønsket å gi næringslivet en enda mer sentral rolle. Dette kom klart til uttrykk da han kort tid etter tiltredelsen ga administrerende direktør i Eksportfinans A/S Borger A. Lenth i oppdrag å utrede mulighetene for økt norsk næringslivsengasjement i bistandsvirksomheten. Resultatet fra utredningsarbeidet ble lagt fram 28. mars 1990 i den såkalte Lenth-rapporten, og den markerte på mange måter et vendepunkt når det gjaldt norsk næringslivs rolle i bistanden.²⁷⁷ Rapporten foreslo drastiske endringer i norsk bistand for å kunne øke norsk eksport, og argumenterte åpent for at norsk bistand burde tilpasses norsk næringsliv. Lenth's forslag ble riktignok moderert en god del på veien gjennom UD, NORAD, regjeringen og Stortinget, men mange forslag ble vedtatt og tonen for de neste årene var satt.²⁷⁸

Videre viste Vraalsens uttalelse hans sterke engasjement for landene i Afrika sør for Sahara, og han framhevet det faktum at disse landene var like fattige som de hadde vært 30 år tidligere. Dette var ikke noen enestående holdning for Vraalsen, men reflekterte en holdning som var vanlig både blant utviklingsforskere og i forvaltningen. Også i det norske mediebildet var det fattigdommen i Afrika som fikk mest omtale og som var den mest synlige. Afrika ble ansett for å være det kontinentet som stod overfor de største utfordringene, og som til tross for massiv bistand hadde hatt liten grad av utvikling. Blant annet Verdensbankens rapport *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* hadde vært veldig innflytelsesrik når det gjaldt å sette fokuset på Afrika, men framfor alt kritiserte rapporten utviklingslandenes egen politikk. Rapporten førte

²⁷⁶ Liland og Alsaker Kjerland (2003), s. 220.

²⁷⁷ *Ibid.*; Amland (1993): s. 80.

²⁷⁸ Liland og Alsaker Kjerland (2003), s. 221.

dermed til en dreining av norsk bistandspolitikk ikke bare over til det afrikanske kontinentet, men det ble også viktig å fremme grunnleggende politiske rammevilkår for varig økonomisk utvikling, som demokrati og menneskerettigheter.

Vraalsens uttalelser om den nye retningen på norsk bistandspolitikk ble godt mottatt i Stortinget, også i opposisjonen. Spesielt forslaget om å nedprioritere bistanden til India og Pakistan fikk bred politisk støtte. Nestlederen i Høyres stortingsgruppe, Annelise Høegh, kommenterte at det ville være god grunn til å legge om hjelpen til India, både fordi landet selv ga bistand og fordi det brukte store midler på å bygge seg opp som stormakt.²⁷⁹ Også SVs utenrikspolitiske talsmann, Paul Chaffey, var positiv til bistandsministerens nytenkning og støttet opp om å kutte, i forhold til både Pakistan og India.²⁸⁰ Denne brede politiske støtten, og det faktum at India ikke hadde noen pressgrupper som kjempet for videre støtte til landet, skulle vise seg å få avgjørende betydning for hvor raskt beslutningen om nedprioritering gikk gjennom det politiske systemet.

Utredningen settes i gang

Diskusjonen rundt omleggingen hadde vært rolig under høsten 1989, en periode mer preget av stortingsvalg og påfølgende omorganisering av bistandsforvaltningen. Den nye regjeringen ønsket å tydeliggjøre koblingen mellom bistandspolitikk og utenrikspolitikk, og følgelig ble DUH innlemmet i UD. Med ny minister på plass, som markerte seg så tydelig som han gjorde, tok det ikke lang tid før sentrale aktører i forvaltningen så det som et passende tidspunkt å få satt i gang den utredningen som var planlagt. Den vekten som Vraalsen hadde lagt på næringsliv i bistanden passet bra med den utviklingen forvaltningen så for seg i det videre samarbeidet med India. Forvaltningen ble informert i en melding av 2. februar, utformet av Stein Seeberg i Asia-enheten i UD, om at arbeidet med utredningen skulle settes i gang under den nye regjeringen.²⁸¹ Det kom også fram av meldingen at holdningen hos ledelsen var at India og Pakistan med all sannsynlighet ville tape status som hovedsamarbeidsland, spesielt med referanse til bistandsministerens intervju i *Aftenposten* 19. januar.

²⁷⁹ *Aftenposten*, 22. januar 1990.

²⁸⁰ *Aftenposten*, 22. januar 1990.

²⁸¹ UD, 34.4.24, I, Melding fra Asia-enheten til Ambassadene i New Delhi, Teheran og Islamabad, 2. februar 1990.

Initiativet om å sette i gang utredningen ble tatt av ekspedisjonssjefen i Bilateral avdeling i UD, Olav Myklebust, som la fram forslag til mandat for og organisering av utredningen for bistandsministeren 8. februar 1990. I forslaget ble det trukket fram at indiske myndigheter hadde gitt uttrykk for ønske om omlegging av bistandssamarbeidet med sterkere vekt på varebistand, industrielt og teknologisk samarbeid og samarbeid innen miljøvern.²⁸² Det var nettopp et slikt samarbeid India lenge hadde anmodet om, men som Norge ikke var villige til å støtte siden samarbeidet etter 1988 skulle fattigdomorienteres. Den indiske holdningen hadde gjort det fattigdomsrettede arbeidet vanskelig å gjennomføre, og forvaltningen så for seg at man gjennom en omlegging av bistanden i retning av hva India ønsket seg, kunne få til et lettere samarbeid. En slik omlegging ville også være i tråd med hva den nye regjeringen ønsket seg. Hensikten med utredningen var i følge mandatet å foreta en vurdering av mulighetene og ønskeligheten av å legge om bistanden til India og Pakistan i retning av det de to landene hadde gitt uttrykk for. Utredningen skulle også ta stilling til når og hvordan en eventuell omlegging burde skje, og om det ville være hensiktsmessig å opprettholde landenes status som hovedsamarbeidsland. Omleggingen ble langt fra regnet for å være en ren bistandspolitisk sak, og det ble presisert at utenrikspolitiske og utenriksøkonomiske hensyn skulle tas med i vurderingen.

Arbeidet med utredningen ble ledet av en styringsgruppe bestående av statssekretær Torun Dramdal, NORAD-direktør Per Ø. Grimstad, spesialråd Bernt H. Lund, ekspedisjonssjef i Bilateral avdeling Olav Myklebust, avdelingsdirektør i ALAT Gerd Wahlstrøm og underdirektør i I&N Cato Haugland. Sekretariatsfunksjonen ble lagt til Bilateral avdeling, og Myklebust ble således den mest sentrale av styringsgruppas medlemmer i utredningsarbeidet. Selve arbeidet ble utført i løpet av våren 1990, og en rekke delrapporter fra både NORAD og UD dannet grunnlaget for den sammenfattende vurderingen som styringsgruppen la fram 14. juni 1990.

Debatten fortsetter

Før vi ser nærmere på resultatet fra arbeidet med utredningen, kan det være interessant å se på hvilket fokus det var på samarbeidet med India i Stortinget og media mens utredningen pågikk.

²⁸² UD, 25.4.24, I, Bilateral avdeling til Bistandsministeren, 8. februar 1990, vedlagt melding Islamabad til Utenriksråden.

Tidligere hadde blant annet Stein Hansens landrapport og tungtvannssaken vært med på å gi et negativt bilde av samarbeidet, og nå hadde bistandsministeren selv bidratt til å forsterke dette bildet.

Vraalsens uttalelser i *Aftenposten* i slutten av januar skapte et økt fokus på norsk utviklingshjelp generelt utover våren i 1990. En rekke avisartikler fokuserte på den nye kursen som bistandsministeren hadde varslet, og i forbindelse med dette ble også India og Pakistan trukket fram gjentatte ganger. Det kan synes som om Vraalsen var interessert i å holde opp dette fokuset på bistanden som et ledd i å vise at den nye regjeringen hadde klare mål for hvordan norsk bistand burde endres. Han stilte således velvillig opp i en rekke intervjuer for å snakke om de storstilte planene, men tok også initiativet til selv å spre sine ideer blant annet gjennom en kronikk i *Aftenposten* i mai 1990.²⁸³ Vraalsens uttalelser kan sies å ha politisert spørsmålet om bistanden til India, slik at tjenestemennenes innflytelse kan ha blitt redusert.

I Stortinget fortsatte, og faktisk økte, spørsmålene omkring bistanden til India og Pakistan, og det var fremdeles kritiske røster både på høyre- og venstresiden politisk. Finn Thoresen fra Fremskrittspartiet var svært aktiv med å bringe saken på dagsorden både under spørretimer og utenriksdebatter. I spørretimen 25. april 1990 stilte han spørsmål til bistandsministeren om bistanden til India og Pakistan ville opphøre i lys av blant annet militæropprustning.²⁸⁴ Spørsmålet ble besvart av Kaci Kullmann Five på vegne av Vraalsen. Five understreket at India fortsatt var blant de fattigste utviklingsland, med et BNP per innbygger i 1988 på 330 USD, og dermed var kvalifisert til å være mottaker av norsk bistand. Men hun tilføyde:

Det er ingen grunn til å legge skjul på at vi er lite tilfreds med forsvarsbudsjettens store omfang i India og Pakistan.[...] Vi er særlig bekymret for at landenes egne midler ikke i tilstrekkelig grad kanaliseres til utviklingsrettede aktiviteter.²⁸⁵

Regjeringen dempet litt av det språket i kritikken mot India som Vraalsen hadde gitt uttrykk for tidlig i sin periode, men understreket klart at den ikke var helt fornøyd med situasjonen slik den var. Allikevel ga regjeringen uttrykk for at India var kvalifisert til å være mottaker av norsk

²⁸³ *Aftenposten*, 10. mai 1990.

²⁸⁴ S.tid. (1989-90): 3194.

²⁸⁵ *Ibid.*

bistand. En forklaring på den noe mildere omtalen av samarbeidet kan være at UD hadde gitt klare signaler om at norske myndigheter burde trå varsomt i denne saken. Selv om det altså var behov for å svare på kritikken på nasjonal arena, var det viktig å opprettholde et godt forhold til India.

Også tungtvannssaken ble brakt opp som tema på Stortinget våren 1990. Under en spørretime 9. mai konfronterte SVs utenrikspolitiske talsmann Paul Chaffey bistandsministeren med opplysningene om det norske tungtvannet, og spurte om dette ville være grunnlag for å avvikle landet som hovedsamarbeidsland.²⁸⁶ Vraalsen svarte at tungtvannet ikke var kjøpt direkte fra Norge, og at India dermed ikke hadde noen avtalemessig forpliktelse om å samarbeide. I tillegg påpekte Vraalsen at vurderingen av bistandssamarbeidet som da pågikk, ble utført uavhengig av denne saken. En direkte kobling mellom tungtvannssaken og bistand ble forsøkt unngått, slik at forholdet mellom India og Norge ikke skulle bli unødig belastet i forkant av en eventuell beslutning om nedprioritering. En nedprioritering ville i seg selv kunne bli en tilstrekkelig stor belastning i forholdet. Vraalsen ville imidlertid ikke svare direkte på om India sto foran en avvikling som hovedsamarbeidsland, dette var noe han ville ta stilling til etter at utredningen ble lagt fram.

At bistandsministeren ikke ville svare så direkte på hva han hadde planer om å gjøre, frembrakte også beskyldninger om hemmelighetskremmeri. Forvaltningen hadde i mandatet for utredningen ikke sett det som nødvendig å informere Stortinget før arbeidet var avsluttet.²⁸⁷ Dette resulterte i at flere i Stortinget oppfattet det som om Vraalsen, som tidligere hadde vært direkte i sin kritikk av India, nå unnlot å ta stilling til en viktig sak. Under utenriksdebatten 31. mai 1990 ble Vraalsen på nytt konfrontert av Finn Thoresen, og i tillegg anklaget for å holde utredningen hemmelig.²⁸⁸ Vraalsen tilbakeviste all kritikk, og var svært tydelig på at departementet ikke gjorde noe lettvint i denne saken, men at det ble foretatt en grundig evaluering. Han forsikret også Stortinget om at det skulle bli underrettet i løpet av høsten 1990. Departementet var opptatt av at arbeidet med utredningen ikke skulle skape unødig oppmerksomhet verken i Stortinget eller

²⁸⁶ S.tid. (1989-90): 3396.

²⁸⁷ UD, 25.4.24, I, Bilateral avdeling til Bistandsministeren, 8. februar 1990, vedlagt melding Islamabad til Utenriksråden.

²⁸⁸ S.tid. (1989-90): 3753.

i media. Slik kunne arbeidet forløpe uforstyrret og India kunne informeres på rett tidspunkt, og på rett måte. Det var en allmenn oppfatning både i UD og NORAD at man måtte bringe nyheten til India om en eventuell omlegging på en så smidig måte som mulig. Selv om det hovedsakelig var en bistandspolitisk sak, var politisk avdeling i UD fast bestemt på at den måtte konsulteres med hensyn til ”ordvalg/fremgangsmåte når sensitive ting meddeles de to land”.²⁸⁹

Debatten fortsatte, men det virker ikke som om denne hadde noen direkte innvirkning på selve utredningsarbeidet. Mer indirekte ble kanskje føringene fra politisk ledelse gitt på bakgrunn av press fra Stortinget, og i utredningsarbeidet var føringene fra politisk ledelse ganske tydelige. Det var allikevel ikke bare press fra Stortinget som var årsak til dette, fordi regjeringens interesse sammenfalt i stor grad med det som kom fram på Stortinget. Det kan virke som om både politisk ledelse og forvaltningen forsøkte å dempe dramatikken rundt omleggingen, slik at man ikke skulle få noen stor debatt som kunne påvirke det forestående arbeidet med omleggingen.

Utredningen legges fram

Utredningen fant sted i løpet av våren 1990. Den bestod av en rekke delutredninger som ble utført av ulike deler av forvaltningen. Delutredningene tok opp ulike sider ved samarbeidet; spørsmål om videreføring av deler av det daværende samarbeidet med India og Pakistan, muligheter for næringslivssamarbeid i de to landene, muligheter for forsknings- og utviklingssamarbeid og mulighetene for kanalisering via Verdensbanken, Asiabanken og FN-systemet. På grunnlag av dette kom til slutt styringsgruppen med sin samlede vurdering. I tillegg til det interne utredningsarbeidet vil det også være interessant å se nærmere på hvilke eventuelle føringer som ble lagt på arbeidet fra politisk ledelse. Til slutt vil jeg se på hvilke praktiske konsekvenser utredningen fikk.

²⁸⁹ UD, 25.4.24, I, Påtegning på UD-notat Politisk avdeling til Asia-enheten, 10. februar 1990, vedlagt melding Islamabad til Utenriksråden.

Styringsgruppas innstilling og anbefalinger

14. juni 1990 la styringsgruppen fram sin innstilling, med sine vurderinger og konkrete forslag til endringer i samarbeidet med både India og Pakistan.²⁹⁰ Det var viktig for styringsgruppa å understreke at utredningen ble utført både på bakgrunn av den økonomiske og teknologiske utviklingen de to landene hadde gjennomgått, men også innefor rammene av tyngdeforskyvningen fra de asiatiske landene mot land i Afrika som Stortinget hadde ytret ønske om i Innst. S. nr 186 (1986-87). Sammen med den nye regjeringens ønske om å trekke norsk næringsliv sterkere med i bistandssamarbeidet, syntes tiden derfor inne til å vurdere en markert omlegging av bistanden til begge landene.

Utredningen baserte sitt arbeid på det mandatet som ble lagt fram 8. februar 1990. Men i tiden utredningsarbeidet pågikk kom det også tydelige signaler fra bistandspolitisk ledelse om at det var ønskelig å avvikle India og Pakistan som hovedsamarbeidsland og eventuelt å redusere bistandsnivået.²⁹¹ Bistandsnivået ville ikke nødvendigvis gå ned som en følge av en avvikling, men nivået ville være avhengig av i hvilken grad det lyktes å få næringslivet inn i gode prosjekter. Holdningen i forvaltningen hadde tidligere vært at avvikling kunne være utfallet, men aldri hadde signalene fra politisk ledelse vært så tydelige som nå. De klare signalene ble retningsgivende for arbeidet: ”Spørsmålene om status og nivå er i sin karakter klart politiske, og styringsgruppen har derfor lagt de mottatte politiske signalene til grunn for sitt arbeid.”²⁹² I lys av dette signalet konsentrerte styringsgruppen seg om å drøfte tidsplan, bistandsnivå, vektlegging av teknologisk og industrielt samarbeid og eventuell videreføring av komponenter i det daværende samarbeidet.

I innstillingen ble det lagt fram en skisse til en tidsplan for omleggingen. Det ble foreslått at saken enten kunne legges fram for Stortinget i forbindelse med budsjettproposisjonen for 1991, eller sammen med den varslede prinsippmeldingen som skulle legges fram på våren 1991. Som en følge av dette så styringsgruppen for seg at India og Pakistan ville kunne avvikles som hovedsamarbeidsland tidligst etter utløpet av 1994. Både utfra bistandsfaglige vurderinger og

²⁹⁰ UD, 25.4.24, I, Innstilling fra Styringsgruppen, 14.juni 1990.

²⁹¹ *Ibid.*: s. 7.

²⁹² *Ibid.*

hensynet til de antatt negative utenrikspolitiske konsekvensene av en drastisk nedtrapping av bistanden, anbefalte styringsgruppen at man videreførte enkelte aktiviteter. Styringsgruppen vurderte hvilke aktiviteter i India det kunne være aktuelt å videreføre, men mente den praktiske gjennomføringen var noe NORAD kunne ta stilling til på et senere tidspunkt. Av fattigdomsprogrammene var det Post-Partum programmet som ble vurdert som mest aktuelt å videreføre. Deretter anbefalte styringsgruppen å videreføre teknologi- og institusjonssamarbeidet som man hadde påbegynt, noe som også ville være i tråd med signalene fra regjeringen. I tillegg kom vurderingen at miljøvernssamarbeidet som var inngått med India kunne videreføres, spesielt dersom man klarte å finne en kobling til næringslivssamarbeid. Til slutt advarte styringsgruppen mot fortsatt varebistand. India anmodet til stadighet om dette til tross for at det var tatt ut av landprogrammet. Det ble vurdert som uheldig å dreie norsk støtte tilbake mot varebistand, gitt den kritikken som var kommet på dette området tidligere. Varebistand fungerte som betalingsbalansestøtte, og det kunne bli oppfattet som å støtte opp under Indias militære satsing.

Hoveddelen av samarbeidet skulle ha fokus på næringslivet og produktiv sektor, men også her så styringsgruppen begrensninger. Det var ikke tvil om norsk næringslivs kompetanse på områder som ville være av interesse for næringslivet i India, men basert på NORADs tidligere erfaring med næringslivsordningene var det svært tidkrevende å få til resultater. Det var også en skepsis om at norsk næringsliv i det hele tatt ville være interessert. Erfaringsmessig syntes norsk næringsliv å prioritere andre markeder enn Norges hovedsamarbeidsland i Asia, noe som man også så for seg kunne forsterkes med åpningen av markedene i Øst-Europa. Til tross for at framtidig samarbeid ville være avhengig av et norsk næringsliv som tradisjonelt sett ikke hadde vært interessert i India, mente styringsgruppen det ville være aktuelt å utrede ulike næringslivstiltak. Det kunne dreie seg om vanlige næringslivsordninger, kredittordninger for lokale statlige eller private firmaer til kjøp av varer og tjenester i Norge, og eventuelt andre samarbeidsformer mellom indisk og norsk næringsliv.

Konklusjonen fra styringsgruppen ble altså at India burde utvikles som hovedsamarbeidsland, men at man burde opprettholde et visst bistandssamarbeid. Det ble nok en gang understreket at en omlegging måtte skje på en slik måte at forholdet til India ikke ble unødig belastet. I den forbindelse ble nivået på den framtidige bistanden vurdert som sentral. Dersom man klarte å

holde denne på et rimelig høyt nivå ville Norge kunne møte større forståelse for omleggingen i India, og på sikt bidra til økt handelssamarbeid. Dersom ikke det ikke lyktes å få i gang et næringslivssamarbeid, ville bistanden kunne synke.

India underrettes – en smidig prosess?

Første ledd i omleggingen var at Bistandsministeren fulgte opp utredningens anbefalinger i forhold til både India og Pakistan i et notat til regjeringskonferanse 20. august 1990.²⁹³ Det ble understreket at intensjonen ikke var å avvikle bistanden fullstendig, på grunn av den verdien det hadde på våre bilaterale forbindelser med de to land. Derfor ble også den smidigheten som avviklingsprosessen krevde, framhevet. Notatet var i hovedsak basert på utredningsarbeidet som forvaltningen hadde gjennomført, men det hadde tydeligvis dukket opp mer konkrete ideer i løpet av sommeren. For India hadde det blitt bestemt at et begrenset stat-til-stat samarbeid skulle videreføres innenfor feltene miljøvern, forskning og teknologi- og institusjonssamarbeid. Med den type omlegging som det ble lagt opp til, ble det heller ikke lenger vurdert som viktig å på sikt opprettholde NORADs stedlige representasjon i New Delhi. Det ble imidlertid vurdert at representasjonen i en overgangsfase kunne ha behov for midlertidig forsterkning for å få en oversikt over potensielle samarbeidspartnere. Videre ble det foreslått å erstatte de tradisjonelle landprogramforhandlingene med mer kommersielle forhandlinger, eksempelvis innenfor rammene av TØIS-avtalen.

Utover dette reflekterte regjeringsnotatet det samme som utredningen hadde kommet fram til. Som konklusjon ble det foreslått at regjeringen skulle slutte seg til den omleggingen utredningen anbefalte, noe den også gjorde. I tillegg skulle saken nå følges opp overfor myndighetene i India og Pakistan. Saken ble først nevnt under en samtale mellom Vraalsen og Indias ambassadør, men dette var en samtale på prinsipielt og generelt grunnlag og ingen konkrete endringer ble nevnt.²⁹⁴ Dette skjedde først under et møte i New Delhi 13. september 1990 hvor spesialråd for bistand, Bernt H. Lund, ble gitt ansvaret for å meddele India at bistanden ville kuttes og legges om.

²⁹³ UD, 25.4.24, I, regj.not., 20. august 1990.

²⁹⁴ UD, 312 IND, 1990-92, IX, Notat bilateral bistandsseksjon til Bistandsministeren, 7. november 1990: s. 3.

Lund besøkte den indiske finansråd for å overbringe nyheten om den forestående nedprioriteringen. Det var ifølge Lund ikke mulig å vente lenger, fordi India allerede hadde blitt underrettet om deler av saken av ambassaden i Oslo, og at dette bildet hadde vært noe skjevt:

Det var fordi den indiske finansminister [...] var blitt oppmerksom på gjennom meldinger fra den indiske ambassaden i Norge at India var blitt omtalt under debatten om budsjettet. Så han var på vakt. Det ble framstilt i pressen som om bistandsministeren hadde sagt at han ville kutte ut India som hovedsamarbeidsland på grunn av tungtvannssaken. Og dette tok nok den indiske regjeringen ille opp.²⁹⁵

Media hadde nok hatt en tendens til å gjøre koblinger mellom bistanden til India og tungtvannssaken som ikke var helt reelle. Dette var vel noe av faren ved at norske myndigheter valgte å gå inn i en slik prosess uten å informere India om hva som var hensikten med den utredningen som ble gjennomført. Dessuten var det lett å trekke slike konklusjoner på grunn av det fokuset saken hadde hatt i Stortinget. Dermed kunne medias spekulasjoner raskt plukkes opp av inderne, og følgelig skape slike belastende situasjoner i forholdet til India som både forvaltningen og politisk ledelse søkte å unngå. Lunds instruks for møtet var klar på at det ikke fantes en kobling mellom bistanden og tungtvannssaken, og at Vraalsen ikke hadde uttalt seg slik det hadde blitt framstilt i pressen. Tatt i betraktning at forhold i India ser ut til å ha vært et viktig grunnlag for at det ble en omlegging, ville det selvfølgelig ha vært problematisk å være åpen i forhold til alle aspekter av saken. Inderne hadde tidligere kritisert at de var holdt utenfor diskusjonen i en sak som var så avgjørende i forholdet mellom to land.²⁹⁶ Heller ikke i denne situasjonen hadde indiske myndigheter noe annet valg enn å spekulere i hva årsaken kunne være, ettersom norske myndigheter ikke hadde villet uttale seg før utredningen var gjennomført. Spørsmålet er om situasjonen kunne vært unngått dersom norske myndigheter hadde vært mer inkluderende overfor India, og hvor man uavhengig av hva som var den egentlige årsaken kunne ha gitt uttrykk for at det kun var forhold på norsk side som var avgjørende for omleggingen. Å være helt åpen ble vurdert som vanskelig i denne prosessen dersom Norge ønsket å beholde et godt forhold til India, og man var svært forsiktig på noen måte å kritisere India direkte.

²⁹⁵ Intervju Bernt H. Lund, 11. mars 2003.

²⁹⁶ UD, 37.4.24, I, Melding ambassaden i New Delhi til Utenriksråden, 11. mai 1989.

Hovedbudskapet i samtaler mellom Lund og det indiske finansdepartementet var at India hadde kommet så langt i sin utvikling at tradisjonell bistand ikke lenger syntes å være nødvendig i landet. Han understreket de samme tingene som kom fram i utredningen; at bistanden skulle legges om i retning av økt næringslivsengasjement og miljøsamarbeid og samtidig reduseres. India kom med kraftige reaksjoner på dette. Først og fremst var inderne forbauset over at en av de giverne som hadde vært den ivrigste forkjemper for fattigdomsorientert bistand nå ville kutte sin støtte på dette område. Dette mente de kunne gi uheldige symbolske signaler om at India ikke var i stand til å hjelpe de fattige i landet, spesielt til det internasjonale giversamfunnet. Den indiske forhandlingslederen ga således en klar oppfordring til Lund:

Derfor fikk jeg pålegg fra den indiske finansråden, som ledet forhandlingene fra indisk side, om at vi for enhver pris måtte unngå å begrunne, når jeg kom hjem, denne nye politikken med forhold i India. Fordi det måtte ikke på noen som helst måte skape problemer for den indiske regjering og den indiske befolkningens syn på den indiske regjering. Så det var en interessant vri på dette.[...] Å bryte ut der kunne oppfattes på en måte som kunne være politisk uheldig.²⁹⁷

At det var norske prioriteringer, og ikke forhold i India, som var årsaken til omleggingen ble etterhvert viktig å understreke for forvaltningen. En så tydelig oppfordring kunne ikke overses dersom norske myndigheter var interessert i å beholde et godt forhold til India. I tillegg kom India med en sterk anmodning om at bistanden måtte holdes på det nivå man hadde blitt enige om så sent som i 1988, med en ramme på 140 millioner kroner i året. Et slikt bidrag var nærmest ubetydelig for indisk økonomi, så det synes klart at denne anmodningen, og reaksjonene som fortsatte etter møtet med Lund, ble gitt i lys av den symbolske effekten det kunne ha. På samme måte som Norge måtte India forholde seg til både den internasjonale og nasjonale arena. Den symbolske effekten kun virke både på andre giverlands syn på India, men som det kom til uttrykk under samtaler med Lund spilte også nasjonale faktorer inn.

Ambassadør i New Delhi Jon A. Gaarder og NORADs stedlige representant Per A. Gulden ble 22. november kalt inn til møte i det indiske finansdepartementet, hvor indiske myndigheter framla de samme argumentene som under møtet med Lund. Det ble igjen pekt på at det var vanskelig for indiske myndigheter å akseptere et norsk signal om at India ikke hadde behov for

²⁹⁷ Intervju Bernt H. Lund, 11. mars 2003.

norsk bistand, spesielt i lys av den vanskelige betalingsbalansesituasjonen landet da var i.²⁹⁸ Generelt sett mente India at landet fikk en altfor liten del av internasjonal bistand sett i forhold til det store antallet fattige. Samtidig understreket inderne at de oppfattet avtalen som ble inngått i mai 1988 som et løfte fra norsk side om at daværende nivå skulle holdes i alle fall ut 1992. Indiske myndigheter kom derfor med en meget sterk henstilling om at beslutningen om reduksjon måtte revurderes. Ambassaden kom etter møtet med en egen anmodning om det ville være mulig for NORAD å konferere med bistandsministeren med sikte på å avklare om man fra norsk side kunne innta en mer åpen holdning til spørsmålet. På bakgrunn av dette kan det virke som om ambassaden ikke var fornøyd med situasjonen slik den utviklet seg, og at den ble oppfattet som uklar og vanskelig.

3. november 1990 fant det sted et regjeringsskifte i Norge, og Gro Harlem Brundtlands tredje regjering overtok. Ny bistandsminister ble Grete Faremo, og hun ble raskt informert av forvaltningen om hvilken prosess som var i gang i forbindelse med bistanden til India.²⁹⁹ Det er tydelig at saken ble oppfattet som svært viktig, og følgelig prioritert høyt da man fikk en ny minister på plass. Da ambassaden i New Delhi sendte sin anmodning til NORAD om å konferere med bistandsministeren, tok det ikke lang tid før saken ble drøftet med Faremo. Konklusjonen ble at det ikke var grunnlag for å revurdere den tidligere regjeringens beslutning.³⁰⁰ Noe som også var begrunnet i at beslutningen syntes å være i samsvar med Stortingets holdning.

Indiske myndigheter fortsatte med sine anmodninger om at Norge måtte opprettholde bistanden på 1990-nivå. Rett før landprogramforhandlingene skulle finne sted i New Delhi i slutten av november, sendte det indiske finansdepartementet brev til den norske ambassaden i New Delhi. På nytt ga de kraftig uttrykk for at norsk nedtrapping av bistanden kunne sende uheldige signaler

²⁹⁸ UD, 312 India, IX, telefaks Ambassaden New Delhi til NORAD, 22. november 1990.

²⁹⁹ UD, 312 India, IX, notat Bilateral bistandsseksjon til Bistandsministeren, 7. november 1990.

³⁰⁰ Amb/ND, 312 Landprogrammer, B:1989-94, M: 312 Landprogramforhandlinger/ Programgjennomgåelse 1990, memo Alf Arne Ramslien til Ambassadør Jon A. Gaarder, 24. november 1990, vedlagt notat fra ambassaden New Delhi til NORAD, 24. november 1990.

til andre giverland om at det var India som hadde feilet.³⁰¹ I tillegg kontaktet den indiske ambassadøren i Norge UD:

Den indiske ambassadøren hadde også kontaktet S.A. Holmsen, samt den politiske ledelse og i relativt sterke ordelag uttrykt misnøye med Norges holdning. Han hadde til og med signalisert ”at dersom ikke den norske prinsipielle beslutning om å skjære ned på bistanden til India ble omgjort, kunne delegasjonen til landprogramforhandlingene like godt la være å reise”.³⁰²

Både brevet og henvendelsen fra den indiske ambassadøren skapte litt usikkerhet under forberedelsene til landprogramforhandlingene. Sven A. Holmsen, som hadde blitt kontaktet av Indias ambassadør, var NORADs assisterende direktør og delegasjonsleder for forhandlingene. Han oppfattet ikke bare at saken hadde fått en alt tydeligere politisk karakter, men dette var noe som gikk ut over bistandsministerens område. Frykt for at det bilaterale forholdet kunne skades, skapte en diskusjon om hvorvidt utenrikspolitisk ledelse burde involveres. Politisk ledelse hadde imidlertid tidligere ikke sett det som hensiktsmessig å ha landprogramforhandlingene på politisk nivå.³⁰³ En slik direkte kobling til politisk nivå ville muligens gjøre saken vanskeligere å håndtere enn om det bare var bistandsforvaltningen som var involvert. Bistandsministeren var derfor fast bestemt på at beslutningen om at bistanden skulle legges om ble stående, og at forhandlingene måtte ledes av embetsverket.

Et viktig punkt i den instruks som forelå for forhandlingene var at delegasjonen skulle bekrefte at det var forhold på norsk side som lå til grunn for omleggingen.³⁰⁴ I tillegg understreket instruks at målsetningen med omleggingen var å bidra til utvikling av den moderne økonomiske sektoren gjennom teknologisk og kommersielt samarbeid som var til gjensidig fordel for begge parter. Samarbeid som kunne bidra til en forsvarlig forvaltning av miljøressursene

³⁰¹ Amb/ND, 312 Landprogrammer, B:1989-94, M: 312 Landprogramforhandlinger/ Programgjennomgåelse 1990, brev Venu Gopal Reddy (Joint Secretary, Ministry of Finance, India) til Ambassadør Jon A. Gaarder, 23. november 1990, vedlagt notat fra ambassaden New Delhi til NORAD, 24. november 1990.

³⁰² Amb/ND, 312 Landprogrammer, B:1989-94, M: 312 Landprogramforhandlinger/ Programgjennomgåelse 1990, memo Alf Arne Ramslien til Ambassadør Jon A. Gaarder, 24. november 1990, vedlagt notat fra ambassaden New Delhi til NORAD, 24. november 1990.

³⁰³ UD, 312 IND, 1990-92, IX, påtegning av statssekretær Torunn Dramdal (UD) 30. juli 1990, på brev direktør Per Ø. Grimstad (NORAD) til Bilateral avdeling (UD), 17. juli 1990.

³⁰⁴ UD, 312 IND, 1990-92, IX, Instruks for landprogramforhandlinger India – Norge 27. – 29. november 1990, 25. november 1990.

skulle tillegges stor vekt. Fattigdomsorienteringen ville dempes, og skulle i hovedsak ivaretas gjennom støtte til private organisasjoner.

Landprogramforhandlingene fant sted i det indiske finansdepartementet i New Delhi 27. november til 3. desember 1990, i det som har blitt beskrevet som en vennlig atmosfære.³⁰⁵ Den indiske siden beklaget igjen den norske nedskjæringen, men viste ifølge delegasjonen en konstruktiv vilje til å samarbeide om omleggingen av bistandssamarbeidet. Således mente delegasjonen at man hadde et godt grunnlag for partene til å arbeide videre med å konkretisere innholdet i det framtidige samarbeidet. Fra norsk siden la man vekt på å forklare bakgrunnen for nedskjæringen av bistanden til India utfra en vridning av de norske prioriteringene:

Norge var klar over de store fattigdomsproblemene India sto overfor, og verdsatte den indiske regjering [sic] arbeide på dette felt. Men totalrammen på det norske bistandsbudsjettet er stagnerende, og det er derfor behov for å konsentrere innsatsen. Den norske regjering ønsker økt satsing på Afrika sør for Sahara, og dette medfører at bistanden til hele Asiaregionen må kuttes. På det utviklingsnivå India nå var kommet, så man det fra norsk side som naturlig å legge øket vekt på samarbeide innenfor teknologi-, industri- og miljøsektoren.³⁰⁶

Dette var den offisielle begrunnelsen som Norge ønsket å gi, og delegasjonen oppfattet det som om indiske myndigheter aksepterte dette. Dette har også i ettertid blitt stående som den offisielle hovedbegrunnelse for omleggingen, forklart på bakgrunn av budsjettsituasjonen i Norge og behovet for å konsentrere bistanden om Afrika. At India ga uttrykk for å akseptere denne begrunnelsen er ganske klart, men som jeg senere vil forsøke å vise er det vanskeligere å forklare omleggingen ut fra denne begrunnelsen alene.

Omleggingen av bistanden vedtas

Vedtaket om at Regjeringen ville legge om bistanden til India ble offentlig kjent gjennom forslaget til statsbudsjett som ble lagt fram og godkjent i statsråd 29. september 1990:

³⁰⁵ Amb/ND, 312 Landprogrammer, B:1989-94, M: 312 Landprogramforhandlinger/ Programgjennomgåelse 1990, notat Asia (NORAD) til Direktøren NORAD, 19. desember 1990.

³⁰⁶ Amb/ND, 312 Landprogrammer, B:1989-94, M: 312 Landprogramforhandlinger/ Programgjennomgåelse 1990, notat Asia (NORAD) til Direktøren NORAD, 19. desember 1990.

”Regjeringen tar sikte på å en omlegging av bistanden med økt vekt på teknologisk/industrielt samarbeid og samarbeid innen miljøvern.”³⁰⁷

Tidligere spesialråd Bernt H. Lund har i ettertid påpekt at det ikke fantes noen spesielle interessegrupper som ville tale Indias sak, verken i forvaltningen eller i det sivile samfunn.³⁰⁸ Således kunne omleggingen gå uforstyrret, og uten motstand fra noen kant. Forvaltningen var tydelig bekymret for hvordan omleggingen kunne utføres uten å påføre belastninger på det bilaterale forholdet, men ellers var holdningen på dette tidspunktet at det eneste hensiktsmessige var en omlegging. Heller ikke på Stortinget var det motforestillinger mot omleggingen, snarere tvert i mot. I utenrikskomiteens innstilling til regjeringens budsjettforslag kom det klart fram at det var flertall for støtte til regjeringens beslutning.³⁰⁹ Et mindretall, bestående av SVs Paul Chaffey og FrPs Fridtjof Frank Gundersen og Carl I Hagen, mente imidlertid at beslutningen ikke gikk langt nok. I følge SV burde både India og Pakistan opphøre som hovedsamarbeidsland. FrP var av den oppfatning at det ikke var noen grunn til å støtte opp under Indias økonomi, slik at enda flere av landets ressurser kunne benyttes til militære formål. På Stortinget forøvrig var det ingen som tok til orde for at bistanden burde fortsette. Som historikeren Arild Engelsen Ruud har uttrykt det: ”Da ingen av partiene var opptatt av landet og forsvarte det som hovedsamarbeidsland, framstår nedtrappingen mer som en behendig avskjæring til fordel for andre formål.”³¹⁰ Som jeg senere vil forsøke å vise, ser det ut til ligge mer enn bare en ”behendig avskjæring” bak beslutningen.

Mens beslutningen om en omlegging ble gjort offentlig i 1990, var det ikke før i 1991 at Stortinget fattet sitt vedtak. I 1991 ble det klart at både India og Pakistan også ville miste sin status som hovedsamarbeidsland. Det var ingen tvil om at det var i denne retningen samarbeidet ville gå, men det var besluttet at UD først skulle ta stilling til spørsmålet om de to landenes status i forbindelse med at både begrepene ”hovedsamarbeidsland” og ”samarbeidsland” skulle drøftes i løpet av 1991. Da departementet så begynte prosessen med å utforme St.meld. nr. 51 (1991-92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og samarbeid med utviklingslandene*, ble beslutningen

³⁰⁷ St.prp. nr. 1 (1990-1991): s. 120.

³⁰⁸ Intervju Bernt H. Lund, 11. mars 2003.

³⁰⁹ Budsjett-innst. S.nr.3. (1990-91): s. 22.

³¹⁰ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s.252.

om at India og Pakistan skulle avvikles som hovedsamarbeidsland et faktum. Det ble også foreslått å slå sammen ”hovedsamarbeidsland” og ”samarbeidsland” under den felles betegnelsen ”programland”. Stortingsmeldingen ble til slutt godkjent i statsråd og lagt fram til behandling i Stortinget 29. mai 1992, og regjeringens linje kom klart til uttrykk:

Regjeringen vil holde fast på beslutningen om en gradvis reduksjon av landrammen for India og Pakistan, jfr. St. prp. nr.1 (1990-91). Man tar videre sikte på å avvikle det tradisjonelle programsamarbeidet ved utgangen av 1995, slik at India og Pakistan ikke lenger vil være programland.³¹¹

De politiske føringene var gitt og rammene for det framtidige samarbeidet lagt, da gjenstod utfordringen for forvaltningen å finne en samarbeidsform som kunne fungere. Forvaltningen måtte dermed i gang med et arbeid for å kartlegge behov og utarbeide delstrategier.

Bistanden fortsetter

I starten av 1991 satte NORAD i gang med å utrede hvordan samarbeidet med India kunne videreutvikles. Det var enighet om at norsk støtte skulle rettes inn mot produktiv sektor og miljøsektoren. En norsk delegasjon, med NORADs direktør Per Ø. Grimstad i spissen, hadde 3. mars 1991 et møte i New Delhi med indiske myndigheter. Møtet skulle være et første steg i retning av å presentere NORADs overordnede strategi, utveksle tanker om prinsippene for samarbeidet fram mot 1993, samt å diskutere nye samarbeidsområder. Arbeidet med å utforme en strategi ble utfordrende for NORAD, men det var enda vanskeligere å få det gjennomført i praksis. Dette var likevel ingen hindring for at Stortingets beslutning ble fulgt opp, og India ble avviklet som hovedsamarbeidsland ved utgangen av 1995.

India fornøyd med omleggingen?

På bakgrunn av de reaksjonene som hadde kommet fra indiske myndigheter etter at de ble kjent med at Norge ville legge om bistanden, ble delegasjonen som var i New Delhi 3. mars overrasket

³¹¹ St.meld. nr. 51 (1991-92): s. 232.

over tonen de ble møtt med: ”det [er] interessant å kunne konstatere at det under samtalene var en meget positiv tone. Det var ikke mulig å registrere noen signaler som kunne indikere problemer i forholdet til Norge”³¹² En forklaring på denne positive tonen kan nok være at India så mulighetene for et fruktbart samarbeid på et område som var i tråd med deres egne prioriteringer, og som var en satsing de hadde anmodet Norge om i lang tid. Inderne understreket under møtet at de var fornøyd med det fokuset som var gitt på den produktive sektor, og at arbeidet med å identifisere en hensiktsmessig strategi for næringslivssamarbeid var den viktigste utfordringen. For å stimulere til et større samarbeid på dette område varslet Grimstad at den norske representasjonen ville styrkes med en person som hadde utvikling av næringslivssamarbeid på bistandsmessige premisser som sin hovedoppgave.³¹³ Grimstad presiserte også at nivået på det framtidige bistandssamarbeidet mellom India og Norge ville være avhengig av i hvilken grad de planlagte ordningene for næringslivssamarbeid ble benyttet. Dette kom til å bli et avgjørende punkt i det videre samarbeidet, fordi det skulle vise seg å bli vanskelig å engasjere norsk næringsliv i den grad man hadde håpet.

Etter dette møtet arbeidet NORAD med å utforme en strategi hvor konkrete samarbeidsformer ble foreslått, og hvor man kom med anbefalinger til valg av delstater. For at man skulle få mest mulig ut av den etter hvert beskjedne størrelsen på bistandsbevilgningene foreslo representasjonen i New Delhi i et notat til NORAD at man burde begrense seg geografisk til fire delstater; Orissa, Rajasthan, Himachal Pradesh og Karnataka.³¹⁴ Valget av nettopp disse delstatene var foretatt på bakgrunn av en rekke vurderinger. Blant annet ble det ansett som lite hensiktsmessig å velge de minst utviklede statene eller stater med store politiske eller administrative problemer, ettersom det skulle legges vekt på utviklingen i produktiv sektor. Dessuten ble det vurdert i den retning at uavhengig av hvilken delstat som ble valgt ville man kunne finne udekkede behov og problemer som fullt ut ville tilfredsstille kravet til fattigdomsorientering. I tillegg var det i utvelgelsen av disse delstatene vektlagt sosiale kriterier, kriterier relatert til utviklingspotensiale i næringslivet, kriterier relatert til miljøfaktorer og

³¹² Amb/ND, B: 30 – 312, M: 30 Bistand til India etter 1993, Referat møte i New Delhi 3. mai 1991.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ Amb/ND, B: 30 – 312, Valg av delstater, notat Stedlig representant New Delhi til NORAD/ASIA, 1. juli 1991: s. 5.

enkelte andre relevante³¹⁵ kriterier. Disse anbefalingene ble etter hvert innarbeidet i NORADs strategi for bistandssamarbeidet etter 1993. I NORADs strategi kom det også klart fram at stat-til-stat samarbeidet med India etter hvert ville reduseres til fordel for samarbeid mellom bedrifter, private organisasjoner og ikke-statlige institusjoner. Miljøsam arbeidet ville imidlertid fortsette å være en del av stat-til-stat samarbeidet.

I løpet av 1991 fikk NORAD tid på seg til å utforme strategien ytterligere, og denne dannet grunnlaget for de landprogramforhandlingene som fant sted i New Delhi 4. - 6. februar 1992. NORAD hadde imidlertid ikke fått respons fra UD på strategien, eller avklaring av det framtidige volumet på bistanden. Dette gjorde forhandlingene vanskelige, og det hemmet også det videre planleggingsarbeidet med kartlegging og utarbeidelse av delstrategier. Delegasjonen til New Delhi i februar 1992 ble ledet av Gerd Wahlstrøm, leder for NORAD/ALAT, som i følge instruksjonen skulle gi klar beskjed til India om hva de norske pengene skulle gå til. Delegasjonen møtte ingen direkte motvilje til sine forslag av de indiske myndighetene, men det var tydelig at India stadig forsøkte å få Norge til å utvide samarbeidet:

Det var imidlertid påfallende at det kom mange anmodninger over bordet både om videreføring av programmer og prosjekter ut over 1993 og om nye prosjekter utenom de nye konsentrasjonsområdene. Dette kan tolkes som en markering av uenighet i omleggingen av bistanden. Det må imidlertid understrekes at indiske myndigheter har vist stor samarbeidsvilje når det gjelder omleggingen av bistanden i det løpende samarbeidet mellom representasjonen og myndighetene.³¹⁶

Det er tydelig at indiske myndigheter ønsket å markere en uenighet under møtet, men dette gjaldt nok i stor grad budsjettkuttene på bistanden og kan muligens ses som et uttrykk for at India fremdeles mente landet fikk for liten del av bistanden. India var nok mer fornøyd med den retningen bistanden tok, i retning av mer støtte til produktiv sektor. Dette kan være en forklaring på at India viste den samarbeidsviljen de gjorde. Under forhandlingene trakk India fram at den nye bistandsprofilen var i tråd med det indiske myndigheter ønsket seg.

³¹⁵ Relevante kriterier ble oppfattet å være: antallet frivillige organisasjoner; tidligere norsk erfaring i området, størrelsen på befolkningen og muligheten for å tiltrekke norsk opinions oppmerksomhet.

³¹⁶ UD, 312 – India, IX, notat NORAD/ALAT til NORAD direktøren, 21. februar 1992, vedlagt Agreed Minutes fra Landprogramforhandlingene 1992 – 1993, 2. mars 1992.

Resultatet fra forhandlingene ble hovedsakelig at indiske og norske myndigheter ble enige om hovedretningen på bistandssamarbeidet, og Norge indikerte tydelig hvilke prosjekter som ikke lenger ville være aktuelle. På produktiv sektor ble det enighet om at områder hvor Norge hadde spesiell kompetanse og kunnskap skulle prioriteres. Men det skulle også settes av penger over landprogrammet for å legge til rette for at indiske selskaper kunne skape kontakt med potensielle norske partnere. På miljøområdet ble det bestemt at man skulle ha fokus på bærekraftig forvaltning av naturressurser, reduksjon av forurensing og frivillig reduksjon av familiestørrelse.

Hva med det bilaterale forholdet?

Samtidig som det pågikk forhandlinger om framtidig bistandssamarbeid, ble det bilaterale forholdet nok en gang satt på prøve da en ny tungtvannssak kom i fokus. Denne gangen ble det satt i gang etterforskning av et parti tungtvann som angivelig skulle ha blitt ulovlig videresolgt til India i 1986 av Ceausescu-regimet i Romania. 4. februar 1992 gikk *Aftenposten* ut med en artikkel der førstestatsadvokat i Økokrim, Anstein Gjengedal, kunne bekrefte at etterforskningen klart hadde vist at 12,5 tonn tungtvann som hadde blitt solgt til Romania hadde endt opp i Bombay.³¹⁷ Etterforskningen hadde i følge *Aftenposten* fått fram bevis som klart knyttet det norske tungtvanntet til et indisk atomprogram som hadde utvikling av atomvåpen som hovedmål. Pressetalsmann i UD, Bjørn Blokhus, kommenterte overfor *Aftenposten* at Norge hadde bedt indiske myndigheter om opplysninger i saken. Dette skulle imidlertid vise seg å ikke stemme, og indiske myndigheter kom med kraftige reaksjoner etter at saken også ble omtalt i *Financial Times* 5. februar 1992 under overskriften "UN-rules broken by India, says Oslo".³¹⁸ Allerede 6. februar ga pressetalsmannen i indisk UD en uttalelse om tungtvannssaken, hvor det ble benektet at India hadde importert tungtvann fra Norge.³¹⁹ I indiske aviser ble også saken slått opp, og den ble blant annet oppfattet som en del av Vestens forsøk på å stoppe Indias atomprogram.³²⁰

³¹⁷ *Aftenposten*, 4. februar 1992.

³¹⁸ UD, 412. 7-2, VII, melding fra ambassaden i New Delhi til UD, 7. februar 1992.

³¹⁹ UD, 412. 7-2, VII, telefax fra ambassaden i New Delhi til UD, 7. februar 1992.

³²⁰ UD, 412. 7-2, VII, Utklipp fra *The Hindu* 7. februar 1992, vedlagt telefax fra ambassaden i New Delhi til UD, 7. februar 1992.

Den norske ambassadøren i India ble kalt inn til møte med indiske myndigheter 7. februar, hvor han beklaget at saken var fanget opp av pressen før det var mulig å få overbrakt en offisiell henvendelse til indiske myndigheter. India tilbakeviste på det sterkeste at landet hadde importert tungtvann fra noen andre enn Sovjetunionen, noe som kun hadde blitt benyttet i atomkraftverk.³²¹ Tungtvannssaken måtte i følge India betraktes som et rumensk-norsk anliggende. Derfor ble presseoppslagene og beskyldningene mot India oppfattet som svært uheldig og uakseptabelt for indiske myndigheter. Den norske ambassadøren kunne kommentere at den uttalelse som var tillagt UDs pressetalsmann ”var et typisk, men meget beklagelig eksempel på at pressefolk hadde spunnet videre på de offisielle uttalelser.”³²² India kom også med en sterk anmodning om at Norge på en eller annen måte burde gå ut og tilbakevise de påstander som var kommet fram i presseoppslagene. Bistandsaspektet ble ikke berørt under møtene.

Tungtvannssaken kompliserte helt klart forholdet mellom India og Norge. I likhet med forrige tungtvannssak som hadde blitt kjent i 1988, viste India liten interesse for å imøtekomme Norges anmodning om å bidra til en full oppklaring av saken, og fortsatte å benekte å ha mottatt norsk tungtvann. Saken ble av UD også oppfattet som vanskelig i forholdet til omleggingen av bistanden:

Som kjent har Norge for tiden to vanskelige saker i sitt forhold til indiske myndigheter. Tungtvannssaken og reduksjonen/omleggingen av bistanden. Begge disse saker er klart sensitive for indiske myndigheter. Tungtvannssaken fordi saksforholdet er knyttet til den kanskje største og vanskeligste sak New Delhi står overfor om dagen – nemlig landets kjernevåpenprogram og forholdet til ikke-spredningsregimet. I bistandsspørsmålet vil inderne opplagt bli bekymret for den signaleffekt den norske beslutning om den fremtidige bistand til India vil ha på andre sentrale givere. Til tross for den begrunnelsen som er gitt [...], vil det neppe heller være til å unngå at inderne og andre vil kunne se reduksjonen av bistanden i sammenheng med tungtvannssaken.³²³

Det skapte klart reaksjoner at et så mangeårig samarbeidsland viste så liten vilje til å samarbeide, men forholdet gjorde det også vanskelig å ta opp andre viktige aspekter ved norsk bistand til India. Et viktig aspekt ved norsk bistand på starten av 1990-tallet var menneskerettigheter. På bakgrunn av det noe anstrengte forholdet mellom Norge og India vurderte UD det slik at man på norsk side

³²¹ UD, 412. 7-2, VII, melding fra ambassaden i New Delhi til UD, 7. februar 1992.

³²² *Ibid.*

³²³ UD, 25.4.24, I, melding fra ambassaden i New Delhi til UD, 15. mai 1992.

burde "ligge lavt m.h.t. kritikk av MR-situasjonen i India".³²⁴ Det ble derfor frarådet at menneskerettigheter skulle tas opp under forhandlingene med India i 1993.

Tungtvannssaken ble tatt opp på høyeste utenrikspolitiske plan, og 17. august 1992 sendte utenriksminister Thorvald Stoltenberg et brev til den indiske statsministeren med anmodning om å få opplysninger om tungtvannet.³²⁵ Det ble også uttrykt interesse for å få tungtvannet utlevert til Norge. India fortsatte å avvise at det skulle være importert tungtvann fra Norge. Anmodningene fortsatte dermed fra Norge utover i 1993 og 1994, men den indiske holdningen til saken forble den samme. Norske myndigheter innså at de ikke hadde noe særlig god sak overfor India. For det første hadde ikke India kjøpt tungtvannet direkte fra Norge, og for det andre hadde ikke India noen forpliktelse om å gi innsyn i sine atomaktiviteter ettersom landet ikke hadde undertegnet ikke-spredningsavtalen.

I 1994 gjorde forvaltningen et nytt forsøk på å bringe saken opp på politisk nivå da bistandsminister Kari Norheim-Larsen skulle på reise til India og Nepal. Som det kom fram av et notat fra Ressursavdelingen i UD: "For begge parter må det være ønskelig å få denne saken ut av verden, fordi den ellers vil kunne forbli et irritasjonsmoment i våre ellers gode bilaterale forbindelser."³²⁶ Det skapte imidlertid stor diskusjon i UD i forkant av reisen hvorvidt det ville være riktig for bistandsministeren å ta opp et så politisk vanskelig tema under sine samtaler. Faremomentet var selvfølgelig at det ville kunne oppfattes som en direkte kobling mellom bistand til India og tungtvannssaken, noe forvaltningen hadde søkt å unngå. Resultatet ble at saken ikke ble et tema under denne reisen, og fokuset ble heller lagt på hvordan å utvikle nye samarbeidsformer. I et brev til UD etter bistandsministerens besøk uttrykte ambassaden at den var fornøyd med besøket i seg selv og den pressedekning det hadde hatt:

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ UD, 312 India, Mappe Bistandsministerens reise til India og Nepal 2.-8. mai 1994, brev utenriksminister Thorvald Stoltenberg til Indias statsminister P.V. Naramisha Rao, 17. august 1992.

³²⁶ UD, 312 India, Mappe Bistandsministerens reise til India og Nepal 2.-8. mai 1994, Notat Ressursavdelingen til Bilateral avdeling, 21. mars 1994.

Oppslagene er positive og fremtidsrettede. Dette er bra ikke minst i lys av at de bilaterale forbindelsene mellom India og Norge sjelden får særlig bred omtale, og at den omtale som har vært i de senere årene har vært preget av den kontroversielle tungtvannssaken.³²⁷

Det viktigste ved denne reisen var å få en økt interesse for indisk-norsk næringslivssamarbeid, og tungtvannssaken ble nok bevisst skjøvet i bakgrunnen. At næringslivet skulle ha en sentral plass i samarbeidet var tydelig, ettersom bistandsministeren hadde med seg en stor norsk næringslivsdelegasjon. Dersom Norge i det hele tatt skulle få til et meningsfullt samarbeid med India i framtiden, innså forvaltningen nok at tungtvannssaken ikke ville være rett sak å bringe opp i denne sammenheng.

Ikke lenger hovedsamarbeidsland

Bistandsminister Norheim-Larsens reise til India i mai 1994 skulle gi indiske myndigheter og næringsliv en indikasjon hva de kunne vente seg av framtidig norsk samarbeid. Norheim-Larsen uttalte i en pressekonferanse overfor indiske medier at til tross for at India ville opphøre å være hovedsamarbeidsland fra 1996 kunne overføringene allikevel øke i forhold til det nivået de var på den gangen.³²⁸ Mye skulle imidlertid vise seg å avhenge av i hvilken grad man fikk til et næringslivssamarbeid.

Ved midten av 1990-tallet fant det sted en omlegging av indisk økonomisk politikk i retning av økt markedsøkonomi, på bakgrunn av de økonomiske problemene jeg skisserte opp i kapittel 2. Dette innebar en deregulering av økonomien som skulle sikre indisk industri tilgang på utenlandsk teknologi og kapital. Denne omleggingen passet godt med den retning norske myndigheter ønsket at det indisk-norske samarbeidet skulle ta. Forutsetningen ville være at det ville finne sted et bredt engasjement fra norsk næringsliv for å satse i India, og bistandsministerens reise var et forsøk på å oppnå nettopp dette. Forvaltningen hadde tidligere etablert industrisamarbeidsprogrammet, IND 055, og interessen var etter omleggingen i indisk økonomi økende. Erfaringen fra norsk næringslivsengasjement i India var imidlertid ikke bare positive. Først og fremst hadde landet tidligere blitt opplevd som svært byråkratisk og vanskelig å

³²⁷ UD, 312 India, Mappe Bistandsministerens reise til India og Nepal 2.-8. mai 1994, melding ambassaden i New Delhi til UD, 10. mai 1994.

³²⁸ *Ibid.*

etablere seg i. Nå uttrykte norske bedrifter at forhandlingene de var inne i også demonstrerte en kulturforskjell, og de etterlyste at det på begge sider måtte gis bedre informasjon om forretningskultur og tenkemåte.³²⁹ Det forelå også en uttrykt skepsis fra indiske samarbeidspartnere til den geografiske konsentrasjonen som Norge hadde som forutsetning for å støtte ulike tiltak, og det ble derfor vurdert å gå over til mer sektorvis konsentrasjon. Som et svar på den indiske skepsisen ble IND 055 utvidet og ville ikke bare gjelde geografiske områder, men utvalgte sektorer der Norge hadde spesiell kompetanse.

Norsk næringsliv ble definert som en svært viktig ressurs og en sentral medspiller i utviklingen av et bredere og langsiktig samarbeid med India. Arbeidet med å legge til rette for å utarbeide og å finansiere samarbeidsmekanismer ble til nå finansiert gjennom IND 055. Utfordringen ble nå å kunne videreføre dette etter at India ikke lenger skulle være hovedsamarbeidsland. Dette innebar å komme fram til et samarbeid som ikke innebar direkte bistand, men å sette inn tiltak på både økonomiske, handelspolitiske og finansielle områder. Den samlede bistanden til India ville derfor i stor grad etter 1995 være avhengig av utbetalingene over næringslivsordningene. Med aktiv innsats fra begge sider mente UD at det var håp om at bistanden reelt sett kunne økes i framtiden.³³⁰

I tiden fram mot utviklingen av India som hovedsamarbeidsland forsøkte forvaltningen å identifisere framtidige prosjekter og legge klare retningslinjer for samarbeidet. Rammene var klart nedfelt i St.meld. nr. 51 (1991-92), og utfordringen bestod i å finne nye prosjekter å støtte. I dette arbeidet la forvaltningen til grunn en strategi om at samarbeidet skulle konsentreres om to hovedsektorer; produktiv sektor og miljø. I tillegg fantes det en forståelse av at man gjennom dette også skulle ivareta generelle sosiale og økonomiske hensyn. Både ikke-avsluttede prosjekter under landprogrammet og nye prosjekter innenfor miljø- og produktiv sektor ble forutsatt finansiert over regionalbevilgningen for Asia fra 1996.³³¹ Med dette utgangspunktet ble det forvaltningens oppgave å sørge for at nedprioriteringen fulgte denne strategien. Det var imidlertid klart at med de nedskjæringene som hadde funnet sted i bistanden var den indiske interessen for

³²⁹ UD, 312 India, IX, Landprogramdokument India 1994.

³³⁰ UD, 312 India, IX, Instruks for Landprogramforhandlinger India-Norge 17.-25. januar 1995 i New Delhi.

³³¹ Amb/ND, B: 30 -312, M: 312, Regionalbevilgning – Programdokument, Programdokument for Regionbevilgning Asia, 23. august 1995.

dialog med Norge svekket. Den indiske sentralforvaltningens støtte til norske prioriteringer var ikke alltid i tråd med den positive holdningen man ble møtt med hos delstatsforvaltningen. Motsetningen mellom nivåene i den indiske forvaltningen var fremdeles et problem, og det førte til at forberedelser og oppstart av nye prosjekter gikk tregt. I NORADs vurdering ble dette uttrykt på følgende måte: ”Delvis skyldes dette en overvurdering av mottakers interesse og dels byråkratiske irrganger.”³³²

27. desember 1995 utarbeidet NORAD et notat til Per Ø. Grimstad som skulle fungere som bakgrunn i møte med politisk ledelse hvor han ønsket å få klarhet i rekke sentrale aspekter ved omleggingen. Notatet gir uttrykk for en tydelig usikkerhet om hva omleggingen ville innebære, blant annet på bakgrunn av signaler fra regjeringen om økt satsing på miljøsamarbeid i Asia og økt støtte til sosial sektor. Signalene fra regjeringen ble oppfattet å være motstridende i forhold til de vedtak som tidligere var fattet. Slik NORAD hadde oppfattet det tidligere var det følgende overordnede retningslinjer som lå til grunn:

Stortinget har gitt sin tilslutning til at India fra 1996 ikke lenger skal være hovedsamarbeidsland. Siktemålet med omleggingen av bistanden til India er å komme fram til et samarbeid som ikke innebærer direkte stat-til-stat bistand, men som bygger på utveksling av varer og tjenester til gjensidig fordel, og som sikter mot et nærmere samkvem kulturelt, politisk og på andre måter.³³³

NORAD understreket at det ville være behov for en avklaring og bekreftelse fra politisk nivå på hva regjeringen ønsket i forhold til bistanden til India. I realiteten ville et økt samarbeid innen miljø og sosial sektor ha som konsekvens at totalbistanden til India ville kunne øke, noe som ville være i strid med de opprinnelige intensjonene om å trappe ned. Det lyktes imidlertid ikke forvaltningen å få avklaring på disse spørsmålene innen utgangen av 1995, og arbeidet med å utforme nye retningslinjer fortsatte i 1996. Det som var klart var at India ikke lenger var hovedsamarbeidsland, og at samarbeidet ble finansiert over regionbevilgningen til Asia og en rekke andre globale bevilgninger.

³³² UD, 312 IND, 1993-94, IX, Landprogramdokument India 1994.

³³³ Amb/ND, B: 30 – 312, M: 30 Generelt om planlegging og utredning av bistand, notat NORAD/ALAT til ambassaden i New Delhi, 27. desember 1995, vedlagt telefax ambassaden til NORAD/ALAT, 28. desember 1995.

Stortinget bekreftet i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 19 (1995-1996) at India fortsatt skulle omfattes av regionsbevilgningen for Asia.³³⁴ I Innst.S.nr.229 (1995-1996) til denne stortingsmeldingen ble det imidlertid understreket at støtten til India burde begrenses til særlige prosjekter innen områder som utdanning, tiltak mot barnearbeid og miljø.³³⁵ Forvaltningen la stor vekt på disse føringene i sitt videre arbeid med å utforme retningslinjer for samarbeidet, noe som kommer klart fram i et beslutningsnotat skrevet av Bilateral avdeling 20. november 1996 til bistandsministeren.³³⁶ Stortingets vedtak innebar for det første at støtten til produktiv sektor over regionsbevilgningen ville måtte avsluttes, men at enkelte globale bevilgninger ville være åpne. I tillegg ville næringslivsordningene være åpne for støtte til indisk-norsk samarbeid, men det ble understreket at det beste ville være å utvikle et samarbeid på gjensidig kommersiell basis. Sosial sektor ville derimot få en økt betydning, og støtten fra regionbevilgningen skulle hovedsakelig gå til tiltak mot barnearbeid og grunnutdanningstilbud til de mest fattige og vanskeligstilte grupper. I tillegg skulle miljøtiltak være prioritert, og det ville finansieres over den globale miljøbevilgningen. Det årlige stat-til-stat samarbeidet over regionbevilgningen skulle ikke overstige 30 millioner kroner.

Bistanden fulgte de føringene som ble gitt i 1996, men i forbindelse med atomprøvesprengninger i 1998 innførte Norge, og en rekke likesinnede land, restriksjoner for utviklingssamarbeidet og deler av samarbeidet ble redusert.³³⁷ Restriksjonene ble opphevet høsten 2000, og nye retningslinjer ble utformet i 2001. Disse var i høy grad i tråd med de tidligere føringene, og det ble lagt særlig vekt på miljø og tiltak mot barnearbeid. En viktig endring som fant sted mot slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet var at bistanden til India i økende grad ble kanalisert via frivillige organisasjoner og FN-systemet. Næringslivet fikk aldri den rollen det var tiltenkt, noe som i all hovedsak skyldes manglende interesse fra norsk næringsliv. Ser man på bruken av næringslivsordningene til India i år 2000 lå dette på omlag 1,7 millioner kroner, mens det til sammenligning ble brukt 25,9 millioner på Sri-Lanka.³³⁸ Men fra starten av 2000-tallet erfarte NORAD en økende interesse fra norske bedrifter med sikte på etablering i India. NORAD

³³⁴ St.meld.nr.19 (1995-1996).

³³⁵ Innst.S.nr.229 (1995-1996).

³³⁶ Amb/ND, B: 30 – 312, M: 30 Bistand til India etter 1993, Notat Bilateral avdeling til Bistandsministeren. 20. november 1996.

³³⁷ URL: http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=55, 23. april 2004.

³³⁸ Utviklingspolitisk redegjørelse 2001: Tabell 9.

ga derfor Norges Eksportråd ansvaret for å utvikle et program som skulle bidra til å redusere fattigdommen i India gjennom norske bedrifters investeringer og sysselsetting; *MatchMaking*-programmet.³³⁹ Det er imidlertid for tidlig å si noe om dette initiativet vil ha noen innvirkning på norske bedrifters evne til å etablere seg i India. Når det gjelder stat-til-stat bistanden fortsatte denne over regionbevilgningen helt fram til 2004. I juni 2003 ga den indiske regjering klar beskjed om at den ikke lenger ønsket stat-til-stat bistand fra en rekke land, deriblant Norge.³⁴⁰ Den indiske beslutningen kom som en overraskelse på giverlandene. Det ble spekulert i om dette var et signal fra indisk side om at man ikke lenger ønsket å fremstå som et land med behov for hjelp, men som et land med økonomisk og politisk tyngde med et legitimt krav om sterkere innflytelse på den internasjonale arena, blant annet i FNs sikkerhetsråd.³⁴¹ Resultatet ble for Norges del at det ikke ble mulig å støtte prosjekter direkte, og stat-til-stat samarbeidet vil fases ut over en periode på tre år etter 2003. Norsk bistand vil etter all sannsynlighet bli videreført gjennom frivillige organisasjoner og FN.

³³⁹ URL: http://www.norad.no/default.asp?V_DOC_ID=2062, 23. april 2004.

³⁴⁰ *The Hindu*, 2. juni 2003.

³⁴¹ *Financial Times*, 8. juli 2003.

Kapittel 6

Konklusjon

Jeg har i denne oppgaven beskrevet prosessen som ledet fram til beslutningen om avvikling av India som hovedsamarbeidsland med hovedfokus på beslutningsprosessen i den norske bistandsforvaltningen. Det har imidlertid vært viktig å se prosessen i en større ramme med skiftende trender i utviklingsdebatten, endrede norske målsettinger, utfordringer i det praktiske bistandsarbeidet og skiftende holdninger til bistand i Norge. For å forstå hva som har virket inn på denne prosessen har jeg som vist valgt å dele den inn i to faser. Fase 1 kjennetegnes av at prioriteringene til norsk bistand til India endres og at forvaltningen på bakgrunn av dette fikk problemer med å gjennomføre den praktiske bistanden. Endringene som fant sted i denne fasen var disponerende for avviklingen som skulle komme. I fase 2 ble diskusjonen om bistanden til India av ulike årsaker gjenstand for økt oppmerksomhet og det ble klart at India ville miste status som hovedsamarbeidsland. I lys av denne gjennomgangen synes den offisielle begrunnelsen å være utilstrekkelig som forklaring på avviklingen alene. Begrunnelsen kan allikevel være med på å avspeile beslutningsgrunnlaget som lå til grunn for avgjørelsen. Forklaringen synes imidlertid å være sammensatt, og i dette kapittelet vil jeg trekke fram de faktorene i hver fase som etter min mening synes å ha vært avgjørende i prosessen.

Ny retning på bistanden - fase 1

På bakgrunn av landrapporten som ble lagt fram av Stein Hansen i 1987, som viste til et avvik mellom norske målsettinger og norsk bistandsvirksomhet i India, fant det på norsk side sted et fokusskifte i bistandssamarbeidet. Jeg vil hevde at landrapporten som ble lagt fram i 1987 markerte inngangen til fase 1 ved at den førte til en rekke endringer i samarbeidet som var disponerende for den avviklingen som skulle komme. Fasen representerte ikke et fullstendig brudd med tiden før landrapporten ble lagt fram. Norsk bistand til India hadde en meget lang

historie sammenlignet med andre samarbeidsland, noe som uten tvil påvirket en rekke aktører i prosessen og grunnlaget for de beslutninger de tok. På bakgrunn av dette utelukker jeg ikke på noen måte at noen av faktorene som kan ha spilt inn, kan spores lenger tilbake.

I løpet av de vel 30 årene som var gått siden Kerala-prosjektets oppstart, hadde bistanden til India mistet mye av sin symbolske betydning. India var i liten grad en symbolsak i seg selv, men framsto som ett av få alternativer da norsk bilateral bistand skulle lanseres i 1952. I slutten av 1980-tallet preget ikke lenger fattigdommen i India nyhetsbildet, det var lenge siden det hadde vært fare for kommunistisk ekspansjon i Asia og bistanden til India egnet seg ikke lenger for å avlede politisk oppmerksomheten slik den ble brukt for å få vekk negativt fokus fra norsk opprustning. India hadde beveget seg fra å være sentral i norsk bistand til å falle mer og mer i skyggen av Afrika sør for Sahara. Afrika var uten tvil mer i fokus både i internasjonal og norsk bistandsdebatt, blant politikere og i opinionen. Dette ble også gjenspeilet i utenrikskomiteens innstilling til Stortinget i 1987, hvor det ble understreket at norsk bistands tyngdepunkt skulle ligge i Afrika sør for Sahara.³⁴² En annen grunn til å hevde at norsk bistand til India hadde kommet litt i skyggen av Afrika kan spores lenger tilbake, og var et resultat av den negative oppmerksomheten Kerala-prosjektet fikk. Historiker Jarle Simensen hevder at da NUH ble etablert i 1962 var det et naturlig ønske fra norsk bistandsforvaltnings side å ikke henge ved det gamle prosjektet, og Afrika kom i sentrum for oppmerksomheten.³⁴³ Således representerte den offisielle begrunnelsen fra 1991 ikke noen ny linje fra verken Stortingets, regjeringens eller forvaltningens side. Tvert imot hadde det lenge vært utbredt holdning at Afrika var det viktigste området for norsk bistand, men det hadde blitt vurdert som både utenriks- og bistandspolitisk viktig å opprettholde norsk bistand til India. Og India ble trukket fram som å stå i særstilling på grunn av den enorme fattigdommen, og derfor hadde bistanden til landet fremdeles støtte i bistandsforvaltningen. Men, som jeg vil komme tilbake til, hadde bistandsminister Tom Vraalsen en interesse av å øke norsk bistands engasjement i Afrika ytterligere. Mot slutten av 1980-tallet ble Afrika oppfattet som det mest sentrale området, og denne faktoren i den offisielle begrunnelsen kan sies å ha innvirket på beslutningene og vært et disponerende forhold.

³⁴² Stokke (1992): s. 71.

³⁴³ Simensen (2003): s. 78.

Fattigdomsorientering uten hell

Fra 1970 til 1987 hadde samarbeidet med India fått foregå nærmest uten negativ oppmerksomhet, og den var i stor grad embetsstyrt. Dette var kanskje noe av fordelen av å drive bistand i skyggen av Afrika, som var internasjonal og norsk bistands kjerneområde. Samarbeidet var i 1987 fremdeles preget av den profilen samarbeidet hadde fått på 1970-tallet da et viktig element i norsk bistand var å få bukt med ernærings- og befolkningsproblemet i India. Dette innebar at bistanden var dominert av norsk kunstgjødsel og støtte til det indiske familieplanleggingsprogrammet, og på 1970-tallet var dette i tråd med trenden i den internasjonale utviklingsforskningen. En annen viktig faktor for at bistanden lenge hadde fortsatt i samme spor var at programmene avtok store summer uten å påføre bistandsforvaltningen administrativ belastning. Men trendene endret seg, og det gjorde også norske målsettinger. Verken den ”grønne revolusjon” eller familieplanlegging var lenger flaggsaker for norsk bistand. At den norske bistanden til India ikke lenger var helt i tråd med både internasjonale trender og norske målsettinger fikk etter hvert følger for samarbeidet.

Norsk bistandsforvaltning besluttet allerede i 1987 å følge en rekke av landrapportens anbefalinger, og det mest sentrale var å øke fattigdomsorienteringen. Som et ledd i dette ble bistand i form av kunstgjødsel kuttet høsten 1987. Hvorfor var forvaltningen så rask med å svare på kritikken den ble møtt med? Et viktig svar på dette er at landrapporten var utført på oppdrag fra DUH nettopp for å bedre kunne forankre bistanden i norske prinsipper, og bistandsforvaltningen var innstilt på å stadig gjøre bistanden mer i overensstemmelse med politiske preferanser. Det var dermed et ønske fra forvaltningens side å i størst mulig grad fattigdomsorientere bistanden. Det er grunn til å tro at en annen viktig faktor var at bistandsforvaltningen fryktet at kritikken kunne skape negativ oppmerksomhet rundt bistanden mer generelt. Dette kan forstås i lys av hvilken betydning den nasjonale arenas hadde for utformingen av bistandspolitikken, som forklares ut fra Robert D. Putnams teori om å betrakte utenrikspolitikken som et spill på to nivåer. Forvaltningen måtte til en hver tid forholde seg til den nasjonale arena for å søke aksept for sine handlinger på den internasjonale arena. Denne situasjonen kjennetegnet hele den norske bistandsvirksomheten, og var i så måte ikke noe enestående i tilfellet med bistanden til India. I følge historiker Arild Engelsen Ruud oppfattet NORAD negativ oppmerksomhet som uheldig for direktoratet som institusjon og for opinionens

holdning til bistand.³⁴⁴ Ruud hevder at NORAD hadde en manglende tillit til opinionens evne til å forstå nyanser, og at negativ oppmerksomhet og en besk virkelighet kunne ha skadevirkninger for bistandens anseelse.³⁴⁵ I bildet som oppsto av samarbeidet med India var bistanden lite synlig, og det som fram var ofte av en negativ art.

Som jeg viste i kapittel 4 møtte bistandsforvaltningen raskt utfordringer da bistanden skulle legges om. Til forskjell fra hoveddelen av den tidligere bistanden ble det raskt klart at de norske prioriteringene nå sto i motsetning til hva inderne ønsket seg av norsk bistand. Norge ønsket et sterkere fokus på de fattige, India ønsket først og fremst støtte til teknologiprojekter. Bistandsforvaltningen sto derfor over et dilemma hvor den var nødt til å veie mottakerorientering opp mot fattigdomsorientering. Motstridende målsettinger var imidlertid et generelt problem i norsk bistandsvirksomhet, og det oppsto spenninger særlig da norske mål stod i motsetning til mottakerlandenes.³⁴⁶ Historiker Arild Engelsen Ruud påpeker at med en pågående presse og en potensielt skeptisk opinion kunne slike innebygde spenninger og konflikter gi NORAD grunn til bekymring.³⁴⁷ Det var for øvrig ikke noe nytt at indiske og norske prioriteringer var lite compatible, dette hadde bistandsforvaltningen erfart allerede under Kerala-prosjektet og senere med Post-Partum programmet. Hva var det da som var nytt?

Kombinasjonen med å øke fattigdomsorienteringen samtidig som bistand i form av kunstgjødelse ble kuttet viste seg raskt å skape problemer. Kunstgjødelse hadde tidligere avtatt store summer uten å skape administrative belastning for NORAD, samtidig som den hadde vært en effektiv salderingspost for å få brukt opp midler satt av over landprogrammet. Ettersom India ikke var særlig interessert i fattigdomsrettet bistand ble det vanskelig for stedlig representasjon å finne egnede prosjekter. Problemet med å finne egnede prosjekter ble ytterligere forsterket av at stedlig representasjon hadde liten administrativ kapasitet. Konsekvensen av dette ble at pengene satt av over landprogrammet ikke ble forbrukt, og man ble utsatt for såkalte *pipeline*-problemer. Oftest var dette et resultat av at et mottakerland ikke hadde administrativ kapasitet til å gjennomføre bistandsprogrammer, men i tilfelle med India var det snarere snakk om en administrasjon som

³⁴⁴ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 68.

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ Jansen (1992): s. 100; Tamnes (1997): s. 405; Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 65.

³⁴⁷ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 65.

ikke var særlig interessert. Det kommer ikke klart fram av kildematerialet at bistandsforvaltningen så det som nødvendig med en ny omlegging, men stedlig representasjon ga klare signaler til forvaltningen hjemme om at det var forbundet med store vanskeligheter å gjennomføre bistanden i den form den hadde. Etter min mening gir dette god grunn til å tro at erfaringene med fokusskifte la et grunnlag for at forvaltningen så seg nødt til å se etter andre muligheter for samarbeid. Det er også etter min mening ingen grunn til å tillegge Indias manglende interesse for norske prioriteringer noen særegen rolle. Arild Engelsen Ruud fremhever Indias manglende interesse som et viktig forhold for å forstå at landet til slutt ble nedprioritert.³⁴⁸ Men i og med at dette var langt fra noe nytt fenomen i samarbeidet, vil jeg hevde at det er viktig å se Indias manglende interessen for norske prioriteringer i sammenheng med den effekten det fikk på den omleggingen forvaltningen sto overfor. I lys av dette hevdes det videre at forholdet til indiske myndigheter og deres prioriteringer ble opplevd særlig problematisk. En viktig faktor blir i denne sammenheng at med de begrensede midler Norge hadde og den manglende interessen India viste, lot ikke bistanden til India seg fattigdomsorientere. De erfaringer man gjorde seg på landnivå ble etter hvert viktig for de vurderinger bistandsforvaltningen gjorde seg hjemme. I denne sammenheng ser det ut til at både praktiske og nasjonale forhold spilte inn på bistandsvirksomheten, noe som også Sunniva Engh viste i sin hovedfagsoppgave om Post-Partum programmene.³⁴⁹

Bistandsforvaltningen - en sentral rolle?

Beslutningsprosessen foregår i et hierarki der ledelsen i stor grad er avhengige av forslag og alternativer som kommer nedenfra.³⁵⁰ Vurderingene som kom fra India kan derfor ha vært med på å gi grunnlag for en tanke om en omlegging av bistanden hos forvaltningen hjemme. Den formelle beslutningen lå imidlertid hos politisk ledelse, og det var derfor nødvendig for forvaltningen å ta saken opp på politisk nivå. Kildematerialet sier ikke noe om forvaltningen helst hadde foretrukket å unngå å involvere politisk ledelse, og heller forsøkt å avpolitisere saken og løst problemene innen embetsverket. Et slikt forsøk på å avpolitisere saker og å unngå offentlig

³⁴⁸ Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 252.

³⁴⁹ Engh (2001): s. 132.

³⁵⁰ NOU 1982:3: s. 38.

debatt framstilles ofte som et særtrekk ved offentlige tjenestemenn.³⁵¹ Men som jeg vil forsøke å vise nedenfor kan det se ut som om saken ble tatt opp på politisk nivå som et ledd i en rasjonell strategi fra forvaltningen side for å oppnå mest mulig innflytelse i prosess som allikevel skulle komme.

Historiker Arild Engelsen Ruud mener at det ser ut til at beslutningen om en omlegging var tatt av Kirsti Kolle Grøndahl uten konsultasjon med NORAD eller NORADs representasjon i India.³⁵² Dette vil jeg påstå vil være å overdrive rollen til politisk ledelse i beslutningsprosessen. I lys av de kildene som jeg har kommet fram til, gir det ingen grunn til å slutte at politisk ledelse tok beslutningen på eget initiativ. I intervju med Kolle Grøndahl hevder hun at føringene kom fra forvaltningen selv, og at hun sluttførte en prosess som allerede var i gang.³⁵³ Dette viser også at Kirsti Kolle Grøndahls ønske om å vise politisk handlekraft i utgangspunktet ikke var en avgjørende faktor. På bakgrunn av dette er det grunn til å tro at det var forvaltningen selv som satte saken på agendaen. I følge Maktutredningen fra 1982 spiller forvaltningen en sentral rolle når det gjelder å ta initiativ til nye saker og når vedtak blir fattet.³⁵⁴ Det framstilles ofte som et særtrekk at forvaltningen vil forsøke å unngå offentlig debatt gjennom å avpolitiserer saker. Men det kan like gjerne være en rasjonell strategi for å oppnå mest mulig innflytelse i behandlingen av en sak.³⁵⁵ Saken blir på denne måten satt på dagsorden ut fra forvaltningens egne premisser, noe jeg også vil hevde var tilfelle i forbindelse med bistanden til India. I tillegg vil forvaltningsapparatet representere en kontinuitet som gjør det vanskelig å få til så store endringer uten at det allerede var krefter i forvaltningen som var for disse endringene.

Verken arkivmaterialet eller intervjuer har gitt meg tydelig svar på hvem i forvaltningen som kan ha tatt initiativet overfor politisk ledelse. Prosessen består av en lang rekke vurderinger og handlinger med flere personer involvert. Statsviter Olav Fagelund Knudsen har sitert Thorvald Stoltenberg om dette problemet: ”Det er antakelig riktigere å se avgjørelsesprosessen som en handlingsrekke hvor avgjørelser tas underveis. Dette gjør det ofte vanskelig eller umulig å

³⁵¹ NOU 1982:3: s. 79.

³⁵² Ruud og Alsaker Kjerland (2003): s. 252.

³⁵³ Intervju med Kirsti Kolle Grøndahl, 13. oktober 2003.

³⁵⁴ NOU 1982:3: s. 78.

³⁵⁵ *Ibid*: s. 79.

identifisere en bestemt person eller handling og si at her foreligger avgjørelsen.”³⁵⁶ En av grunnene til det har vært vanskelig å spore initiativet i tilfellet med India kan være at prosessen til og begynne med ble holdt innenfor en liten gruppe. Etter arkivgjennomgangen har jeg ikke funnet skriftlig materiale som har kunnet hjelpe meg i å avgjøre når beslutningen ble tatt og av hvem. Det er allikevel klart at en beslutning var blitt tatt, og derfor framstår det nå i ettertid som ”plutselig” at Kirsti Kolle Grøndahl på høsten 1988 uttalte overfor EF at Norge hadde planer om å legge om bistanden til India. På grunn av de huller som finnes i arkivmaterialet framstår det nærmest som hun hadde tatt beslutningen på eget initiativ. Men i lys av intervjuet med Grøndahl ser jeg ingen grunn til å tro at hun kan ha hatt interesse av å nedtone sin rolle i forhold til initiativet, og at det derfor faktisk var hos forvaltningen initiativet lå. Jeg mener at utviklingen av og diskusjonene rundt bistanden til India i forkant av Grøndahls uttalelse i EF taler i mot en forklaring der vekten blir lagt på statsråden. Derfor bør heller Grøndahls uttalelse ses som et uttrykk for en allerede påbegynt prosess i retning en omlegging. Allikevel er det i denne sammenheng viktig å ikke fremstille Grøndahl som kun et talerør for embetsverket. Grøndahl hadde lang politisk erfaring, og som det kom fram under intervjuet med henne var hun opptatt av å øke den politiske styringen internt i DUH.³⁵⁷ Men hun påpekte videre at: ”det [ønsket om politisk styring] hadde ikke noe å gjøre med selve utøvelsen av forholdet til samarbeidslandene, for jeg kom jo ikke inn som noen ekspert der”³⁵⁸. Til tross for at hun ikke hadde så lang bistandspolitisk erfaring, hadde hun klare meninger om hvilken retning bistanden burde ta mer generelt, blant annet i retning økt næringslivssamarbeid. Et slikt ønske sammenfalt i stor grad med det forvaltningen så for seg i det videre samarbeidet med India.

Riktignok skapte uttalelsen reaksjoner i deler av forvaltningen, noe som også tyder på at saken var diskutert og beslutningen tatt innen en engere krets. En av reaksjonene kom fra stedlig representasjon i New Delhi. Denne reaksjonen var etter min mening mer en kritikk mot å ha blitt holdt lite informert om prosessen enn en kritikk av beslutningen i seg selv. Representasjonen hadde tidligere vært veldig tydelige på hvilke problemer den sto overfor. Ettersom saken ble videre kjent, blant annet etter at en ny utredning ble varslet, roet diskusjonen seg noe. Men UD uttrykte særlig skepsis over å ha blitt holdt utenfor prosessen, og det ble stilt spørsmål ved

³⁵⁶ Thorvald Stoltenberg, som sitert i Knudsen (1997): s. 74.

³⁵⁷ Intervju med Kirsti Kolle Grøndahl, 13. oktober 2003.

³⁵⁸ *Ibid.*

hensikten med den eventuelle omleggingen som skulle finne sted. UD var bekymret for det bilaterale forholdet, og så bistanden til India som en viktig katalysator for framtidig samarbeid på en rekke områder. UD's uttrykk kan ses på som en bekymring over at det ikke i stor nok grad var tatt utenrikspolitiske hensyn i forholdet til India, særlig knyttet til framtidige handelsmuligheter.

Forvaltningen spilte en sentral rolle når det gjaldt å presentere et bilde av India. Et bilde som viste at fattigdomsorientert bistand til India var et problemfylt område. Hvorfor ble næringslivssamarbeid trukket fram som den framtidige samarbeidsformen? En viktig grunn var nok erkjennelsen av at dersom Norge skulle drive bistand med så små bevilgninger som man hadde, så var det viktig å drive et samarbeid i tråd med indiske i prioriteringer. En annen grunn var nok at næringslivet etter at Kirsti Kolle Grøndahl ble bistandsminister gradvis skulle gis økende prioritet i norsk bistand. Derfor ville et bistandssamarbeid som prioriterte næringslivet ikke bare imøtekomme indiske ønsker, men også være i tråd med en ny norsk målsetting om å trekke næringslivet mer inn i bistandssamarbeid generelt. Det er allikevel viktig å understreke at fattigdomsorientering fremdeles var en av de viktigste målsettingene. Når det gjaldt India var det imidlertid ikke noe press fra næringslivet selv eller interesseorganisasjoner for en dreining, kun en forventning fra forvaltningens side om at landet ville være et interessant marked for norske bedrifter i framtiden. UD vurderte det også slik at norske bedrifter burde være representert i India, som i følge UD i framtiden ville være blant de viktigste asiatiske økonomiene. Interessen fra norske bedrifter for etablering i India var liten, men også for etableringer i utviklingsland generelt.³⁵⁹ Bistandsforvaltningen skulle derfor foreta en ny evaluering som skulle kartlegge hvilke muligheter Norge hadde for næringslivssamarbeid med India. Det var på dette tidspunktet altså ikke snakk om en diskusjon om hvorvidt Norge skulle gi bistand, men hvilken form bistanden skulle ha. Kirsti Kolle Grøndahl har i intervju uttalt at det kun var snakk om en omlegging av bistanden, og ikke en avvikling.³⁶⁰

I kapittel 4 trakk jeg fram en rekke ytre faktorer som kan ha påvirket prosessen. Stein Hansens landrapport resulterte i en rekke kritiske oppslag om norsk bistand til India, og bistanden ble framstilt som lite vellykket. I tillegg satte tungtvannssaken fokus på Norges forhold til India. Jeg

³⁵⁹ *Nord-Sør Utvikling*, nr. 4, 1989.

³⁶⁰ Intervju med Kirsti Kolle Grøndahl, 13. oktober 2003.

vurderer allikevel ikke disse faktorene som sentrale i fase 1, men de markerte starten på en økende oppmerksomhet. Oppmerksomheten fikk i større grad relevans i forhold til de beslutningene som ble fattet i fase 2. I denne sammenheng var det særlig koblingen mellom tungtvannssaken og Indias opprustning som fikk konsekvenser. Allikevel er det grunn til å tro at den oppmerksomheten norsk bistand til India fikk ble oppfattet som en potensiell belastning for anseelsen av norsk bistand. Frykten for hvilken effekt kritikk mot norsk bistand til India kunne få på oppslutningen for norsk bistand kan ha påvirket de vurderinger som ble gjort. Dette kommer imidlertid ikke klart fram av det kildematerialet jeg har gjennomgått for denne perioden. Visum-saken og sikh-saken ser ikke ut til å ha spilt noen rolle, verken i fase 1 eller fase 2.

Avvikling som hovedsamarbeidsland - fase 2

Ideen om en omlegging hadde fram mot fase 2 fått et solid fotfeste i bistandsforvaltningen, men i UD var det fremdeles skepsis å spore. Men forholdene lå allikevel godt til rette for at en avvikling kunne finne sted da Tom Vraalsen ble bistandsminister i januar 1990, både med en allerede igangsatt omleggingsprosess og økende kritikk. Hva var så de utløsende faktorene for en fullstendig avvikling?

Tom Vraalsens tiltredelse er etter min mening sentral i forklaringen på at det etter hvert skulle bli snakk om en avvikling. Vraalsen tok en mer aktiv rolle i prosessen enn hans forgjenger Kirsti Kolle Grøndahl hadde gjort, og signalene fra politisk ledelse ble tydeligere. I denne sammenheng er det også viktig å legge vekt på hvilken erfaring statsrådene hadde fra før, og hvordan dette påvirket deres arbeid.³⁶¹ Vraalsens bakgrunn fra diplomatiet og FN-systemet blir i så måte en viktig faktor for å forstå den aktive rollen han tok. Med denne bakgrunnen hadde han gode kunnskaper om saksfeltet, kjennskap til hvordan embetsverket fungerte og ikke minst et eksisterende nettverk i forvaltningsapparatet. Han kom nok inn med klare visjoner for hva han tenkte seg av norsk bistandsvirksomhet, og han var sterkt preget av den internasjonale utviklingsdebatten og dens fokus på Afrika. I tillegg representerte han en ny regjering og et departement som nettopp var blitt integrert i UD. At DUH nå var blitt en integrert del i UD var et

³⁶¹ NOU 1982:3: s. 73.

resultat av et ønske fra regjeringen om å vektlegge koblingen mellom bistand- og utenrikspolitikk, og dette kan ha fått innvirkning på hvordan norske myndigheter skulle handle overfor India. Noe av den aktive rollen kan derfor forklares ut fra et behov for å vise bistandspolitisk handlekraft. Og som jeg viste i kapittel 5 var Vraalsen raskt ute med å si sin klare mening om hva syntes om både indisk rustningsindustri og norsk bistand til India.

Prosessen blir politisert

Ved at Vraalsen flagget indiske forhold og norsk bistand til India i den grad han gjorde, ble saken alt mer politisert. Norsk bistand ble i stadig større grad gjenstand for kritikk både på Stortinget og i media. Å holde en prosess innenfor de styrende organer var en vanlig holdning både i forvaltningen og i politisk ledelse for å unngå belastende kritikk og motstand mot norsk bistand generelt. Derfor kan det virke som om Vraalsen skapte den oppmerksomheten han gjorde i den hensikt å etter hvert få India avvirket som hovedsamarbeidsland. Med det negative fokuset som kom, oppsto det også en reell frykt i bistandsforvaltningen for at det kunne skade bistandens anseelse. Denne frykten må også ses i lys av den bistandstrettheten som hadde tiltatt i løpet av 1980-tallet. I følge historiker Frode Liland fant det på 1980-tallet sted en smertefull erkjennelsesprosess i de internasjonale bistandsmiljøene om at bistandsvirksomheten langt fra hadde ført til de resultater man hadde håpet på.³⁶² Bistandsforvaltningen kan derfor ha følt seg ekstra sårbar. Den koblingen som ble gjort mellom bistand på den ene siden, og tungtvann og opprustning på den andre, var moralsk sett vanskeligere å svelge for forvaltningen enn det å ha problemer med å gjennomføre bistandsprosjekter. Var det verdt det, at en så liten bistand skulle forårsake så mye problemer?

Mens forvaltningen fram til begynnelsen av 1990 hadde snakket om en omlegging, fikk den etter hvert klare føringer fra politisk ledelse om at India skulle avvirkles som hovedsamarbeidsland. Så det var altså ikke bare frykten for kritikken som ble avgjørende for den holdningen forvaltningen hadde, selv om den gjorde det lettere å godta en avvikling. Hva kan Vraalsens motivasjon ha vært for å gå så aktivt inn for en avvikling av bistanden som han gjorde? Han kunne selvfølgelig gjennom å kritisere norsk bistand til India, og aktivt gjøre noe med det, vise at han tok bistandens

³⁶² Liland og Alsaker Kjerland (2003): s. 131.

moralske forpliktelse på alvor. En annen mulighet kan være at han personlig syntes at bistanden til India var betenkelig og ikke lenger lett å forsvare, og at han i frykt for at eventuell kritikk kunne skade hans posisjon som bistandsminister måtte rydde opp. Dette vil bare være spekulasjoner, og det er vanskelig å vise slike motivasjoner siden disse ikke har kommet til uttrykk verken gjennom skriftlige kilder eller intervjuer. Ut fra kildene er det etter min mening to forhold som ser ut til å ha vært avgjørende i forhold til Vraalsens holdning. For det første ville Vraalsen fokusere sterkere på Afrika, for det andre ønsket han å bytte ut den tradisjonelle bistanden til India med mer næringslivsrettet bistand.

Å få fokuset vekk fra norsk bistand til India var ledd i et forsøk på å få fokuset over på noe viktigere og på et område hvor Vraalsen trodde det var mulig å utrette noe, nemlig Afrika sør for Sahara. Hvorfor han mente Afrika skulle ha noe fortrinn framfor India når det gjaldt å få utrettet noe, kommer ikke klart fram av kildematerialet. Det som er klart er at dersom fikk utrettet noe ville bistand til Afrika være lettere synlig hjemme i Norge. En økende bistandstretthet og en strammere budsjettsituasjon i Norge førte til at det ble nødvendig å tenke nytt i norsk bistand. På begynnelsen av 1990-tallet var det erkjennelse i det internasjonale bistandsmiljøet at Afrika hadde sakkett etter i utviklingen i løpet av det siste tiåret. Det var derfor nødvendig å tenke nytt i forhold til måten bistand ble drevet på, og hvor den burde konsentreres. Historiker Frode Liland trekker også fram at en viktig grunn til at bistanden ble redusert til India var at Vraalsen ønsket en tyngdeforskyvning fra Asia til Afrika sør for Sahara som så ut til å bli den store taperen i internasjonal økonomi.³⁶³ Vraalsen var svært tydelig på sin holdning om Afrika falt utenfor den økonomiske utviklingen og at den største utfordringen for norsk bistand i 1990-årene ville være å trekke Afrika med.³⁶⁴ Dessuten ville norsk bistand til land i Afrika være langt mer synlig enn den bistand som kun utgjorde en dråpe i havet overfor India. Den norske bistanden til India hadde alltid utgjort en svært liten del av den totale bistanden til India, og hadde en marginal rolle i forhold til indisk økonomi. I de afrikanske landene var både de politiske og økonomiske forholdene mye mindre, og norsk innsats var lettere å se. Dette argumentet var nok ikke bare viktig for Vraalsen, men også for bistandsforvaltningen. Uavhengig av hva som var motivasjonen for å fokusere på Afrika, synes ikke den offisielle begrunnelsen å være tilstrekkelig som

³⁶³ *Ibid*: s. 207.

³⁶⁴ *Aftenposten*, 10. mai 1990.

forklaring på avviklingen, til det er prosessen for sammensatt. Men begrunnelsen hadde nok en annen funksjon, og det var i forholdet til India. India ville ikke at indiske forhold skulle trekkes fram som forklaring på avviklingen, og et geografisk fokusskifte ville derfor være enklere å bruke.

En annen grunn til at en forklaring om et geografisk fokusskifte ikke synes å være tilstrekkelig er at Norge beholdt flere hovedsamarbeidsland i Asia også etter at samarbeidet med India var utfaset. Bangladesh hadde vært norsk hovedsamarbeidsland siden 1971, og var i 1995 fremdeles regnet som et av Norges viktigste samarbeidsland.³⁶⁵ Landet ble vurdert som viktig på bakgrunn av den vekt norske myndigheter la på en demokratisk utvikling i samarbeidslandene, og demokratiet i Bangladesh ble oppfattet å befinne seg i en kritisk fase. Et annet viktig hovedsamarbeidsland var Sri Lanka. Landet hadde hatt status som hovedsamarbeidsland siden 1977, også her hadde menneskerettigheter og demokrati en sentral plass.³⁶⁶ I tillegg var den gryende fredsprosessen et sentralt element. Til og med etter at India var avvirket som hovedsamarbeidsland kom et nytt til. Nepal ble hovedsamarbeidsland fra 1996. Også i forhold til Nepal var et sentralt element i samarbeidet demokrati og fremming av menneskerettigheter. Samarbeidet med de gjenstående landene i Asia var altså preget av et ønske om å bidra til å endre de indre rammebetingelsene, noe som var klart i tråd med de målsettinger norske myndigheter hadde satt seg for utviklingen av norsk bistand på 1990-tallet. I lys av at det alltid hadde vært vanskelig å samarbeide med India om forhold som berørte landets indre anliggender, er det grunn til å tro at det ble vurdert som vanskelig å arbeide med demokrati og menneskerettigheter i India.

En annen grunn til at Vraalsen ville avvike India som hovedsamarbeidsland kan ha vært at han ønsket å erstatte den tradisjonelle bistanden til India med mer næringslivsrettet bistand. Han så kanskje ikke noen grunn til å beholde et tradisjonelt forhold dersom næringslivet skulle få en mer sentral plass. Dette ville være lett å kunne forene med den prosessen som allerede var i gang om en omlegging i retning av en sterkere vektlegging av næringslivsbistand. Et slikt synspunkt kommer imidlertid ikke klart fram av arkivmaterialet. Det som kommer fram var et ønske om økt vektlegging av næringslivet i bistanden generelt. Vraalsen gikk som vi har sett lenger enn Kirsti

³⁶⁵ Amb/ND, B: 30-312, M: 312, Regionalbevilgning programdokument, Programdokument for regionbevilgning Asia, vedlagt brev ALAT til ambassaden i New Delhi, 23. august 1995: s. 6.

³⁶⁶ *Ibid.*: s. 5.

Kolle Grøndahl med å fremme næringslivsengasjement i norsk bistand, og engasjerte Borger Lenth for å utrede hvorledes bistanden kunne legges bedre til rette for norsk næringsliv. I tillegg var NORAD direktøren blitt stadig mer interessert i å trekke næringslivet inn i bistanden. Derfor er det grunn til å tro at politisk ledelse vurderte det som at da bistanden til India ble møtt med kritikk, kunne den tradisjonelle samarbeidet byttes ut med næringslivsbistand. India ble også vurdert å være et potensielt viktig marked. Dette kan også knyttes opp til den andre forklaringen i den offisielle begrunnelsen om at India hadde nådd et økonomisk nivå som ikke lenger gjorde det nødvendig med tradisjonell bistand. Hvorvidt India hadde nådd et høyt økonomisk nivå var omdiskutert, men sammenlignet med landene i Afrika sør for Sahara var indisk økonomi større. Allikevel var indisk økonomi ved inngangen til 1990-tallet, slik jeg skisserte det i kapittel 2, inne i svært vanskelig fase hvor India måtte ta opp store lån i Valutafondet. I lys av hvor sammensatt prosessen fram mot avviklingen har vært synes heller ikke den offisielle begrunnelsen alene å være en tilstrekkelig forklaring.

Det er grunn til å spørre hvorfor avviklingen gikk så lett? Det var ikke så mye støtte å spore verken i Stortinget eller i media. Bistand hadde generelt sett liten politisk prioritet, og debattene på Stortinget var korte.³⁶⁷ Den oppmerksomheten som India hadde fått var tydelig negativ. Det var særlig Høyre og SV som anså at Indias prioriteringer og utviklingsnivå var god grunn til å redusere bistanden. Den økende negative oppmerksomheten kan selvfølgelig ha spilt en viktig rolle for hvordan holdningen til India utviklet seg. Men det var nok ikke bare kritikken mot India i seg selv som ble avgjørende, mest av alt så var det i Norge ikke noe interesse for fattigdomsproblemet i India. Det var fremdeles Afrika som var fikk det meste av oppmerksomheten, og det var derfor vanskelig å finne noen som talte Indias sak. Heller ikke blant de ulike interesseorganisasjonene som var engasjert i bistandsdebatten fantes det forsvarere av fortsatt bistand til India. I forvaltningen var synet på avviklingen delte. I NORAD var det også Afrika som var i sentrum og svært få var opptatt av å forsvare India, og i lys av kritikken vurderte de det også som best å nedprioritere. Men det ble viktig for NORAD at ikke samarbeidet ble avviklet fullstendig, og av den grunn fortsatte bistanden i liten skala også etter 1996. Av forvaltningen var det UD som var mest skeptiske, og de vurderte det som at følgene ved å

³⁶⁷ *Nord-Sør Utvikling*, nr. 2, 1989.

avslutte samarbeidet ville være større for Norge enn for India. UD's vurderinger og anbefalinger ble i liten grad fulgt opp, men det ble viktig å foreta avviklingen så smidig som mulig. På bakgrunn av disse faktorene så var det ikke mye motstand mot avviklingen, og det var ingen politisk dramatikk rundt saken da Stortinget fattet sitt vedtak.

Hva hadde India å si i denne lange prosessen som ledet fram til avviklingen? Den indiske forvaltningen i bistandssamarbeidet har ikke vært gjenstand for nærmere studium i denne oppgaven. Dette har jeg begrunnet med at det først og fremst er den norske bistandsforvaltningen som er hovedtema, og at det ville vært nærmest umulig å få tilgang til indiske kilder.³⁶⁸ En annen og kanskje viktigere årsak er at indiske myndigheter knapt ble involvert i prosessen. Det ser ut til å ha vært liten interesse for å trekke inderne med på diskusjoner som har hatt med strategiske endringer i norsk bistand å gjøre. Når det gjaldt konkrete prosjekter og programmer ble inderne fremdeles konferert med i landprogramforhandlinger. India var imidlertid med på enkelte møter hvor det foregikk diskusjoner av prinsipiell eller strategisk art, særlig i fase 1. Etter hvert ble vurderinger gjort og beslutninger tatt uten å konferere med inderne, noe som jeg har vist skapte tydelig irritasjon på indisk side. En viktig grunn til at India i liten grad ble tatt med i diskusjoner kan ha vært at erfaringen viste at det ville være vanskelig å slå i gjennom med norske synspunkter. At inderne deretter ble lite informert om diskusjonene på norsk side kan forklares ved at det framkom ting som muligens ville stille India i et dårlig lys, og som ville problematisert forhold til India unødig. India på sin side var lite fornøyd med avviklingen, og var først og fremst bekymret for den symbolske effekten det kunne få på andre giverland å se at Norge kuttet i bistanden. Derfor ble det viktig for Norge i sin begrunnelse å vise at det ikke var forhold i India som var grunn til avviklingen. På et generelt grunnlag uttrykte India at de i forhold til landets store antall fattige fikk en alt for liten del av verdens bistand.

Hva fikk det egentlig å si at India ikke lenger skulle være hovedsamarbeidsland? Bistanden til India ville først og fremst ikke skje innenfor like ordnete rammer, og det ville bli mindre grad av langsiktighet og forutsigbarhet i samarbeidet. Selv om norsk bistand til India fortsatte ble det en kraftig nedgang i budsjettene, og næringslivet som skulle utgjøre hovedstammen i samarbeidet

³⁶⁸ Denne påstanden begrunnes med de erfaringer Helge Ø. Pharo har gjort seg gjennom sine studier av indisk-norsk bistandssamarbeid. Samtale med Pharo, 13. april 2004.

viste liten interesse. Etter hvert gikk Norge over til å støtte utdanning, kvinner, miljø og tiltak mot barnearbeid. For India utgjorde fortsatt ikke bistanden så mye, og det var først og fremst frykten for den symbolske effekten avviklingen kunne ha på andre giverland som var gjeldende. Dette kunne forsterke noe India oppfattet som en synkende interesse for utviklingen av India og generell nedgang i internasjonal bistand til landet. Men situasjonen har nå snudd seg, India frykter ikke lenger nedgang i bistanden. I 2003 besluttet India å si nei til å motta bistand fra en rekke land, deriblant Norge.

Avsluttende kommentarer

Hva har denne oppgaven vist? Det har vært viktig å se på bistanden til India i et historisk perspektiv for over tid å kunne se endringene i internasjonale bistandstrender, skiftende holdninger og oppfatninger og hvordan dette har påvirket verdigrunnlag, mentalitet og utformingen av norsk bistandspolitikk. I tillegg til de mer overordnede prosessene har jeg på bakgrunn av det jeg funnet ut om norsk bistand til India kunnet se på de dilemmaer som oppstår i forholdet mellom erklærte målsettinger og den praktiske bistanden. Men for å forstå prosessene bedre har det også vært nødvendig å ta et dypdykk ned til forvaltningen og se på rollen til den enkelte aktør, forhold internt i forvaltningen, forholdet mellom forvaltningen og politisk ledelse, forholdet til India og samspillet mellom forvaltningen og andre nasjonale og internasjonale aktører. Det er nettopp dette dypdykket som har gjort at jeg har kunnet trukket litt andre konklusjoner enn de som har spekulert på årsakene til avviklingen tidligere. I mitt arbeid har jeg hatt mulighet til å studere prosessene grundigere enn det som har blitt gjort tidligere.

At bistandssamarbeidet med India forløp over så mange år og med så mange ulike aktiviteter, har skapt et komplekst bilde av norsk bistand til landet. Det har derfor vært krevende å identifisere de faktorer som påvirket prosessen. Allikevel er det to faktorer som etter min mening skiller seg ut. For det første var det viktig at norsk bistand i fase 1 hadde begynt å gå i retning av en omlegging på grunn av problemene med å fattigdomsorientere samarbeidet, noe som la forholdene til rette for fase 2. For det andre var det i fase 2 klart at det ble et mer negativt fokus på bistanden til India, delvis på grunn av Tom Vraalsen klare linje. Politisk ledelse tok dermed en alt mer aktiv

rolle en tidligere, og valgte å ta omleggingen et steg videre i lys av den kritikken som var blitt reist.

Var India som bistandsland for stort for lille Norge? Ble norsk bistand usynlig? På bakgrunn av det som har kommet fram i denne oppgaven kan det virke som det er riktig å svare ja på begge disse spørsmålene. En studie som denne oppgaven er viktig for å se på hva som skjer når et land ikke vil følge opp i praksis de målsettinger som Norge har satt seg. Det er motstridene interesser for hva utviklingshjelpen skal bringe, ikke bare i forholdet mellom mottakerlandet og giver, men også på den nasjonale arena. For Norge kan det virke som at en synlig vellykket bistand var det viktigste, og da var det lettere å oppnå resultater i et mindre land. Det eneste den marginale bistanden til India syntes å bringe var negativ oppmerksomhet. I en slik situasjon blir det også viktig å trekke frem sentrale aktører i de beslutningsprosessene som fant sted. I dette tilfellet er det Tom Vraalsen som fremtrer som den mest sentrale. Vraalsen var viktig både ved at han aktivt tok stilling til de negative siden ved samarbeidet, og at han hadde klare mål for hvilken vei både bistanden burde ta, både til India spesielt og for norsk bistand generelt. Det har gjennom hele Norges bistandssamarbeid med India vært vanskelig å nå fram til den fattigste delen av befolkningen i India. Men man må erkjenne at det er små muligheter for et land som Norge å endre en annen stats måte å drive sin utviklingspolitikk på, særlig i forholdet til en stor stat som India.

Kilder og litteratur

Arkiver

I Utenriksdepartementets arkiver har jeg gjennomgått ulike arkivserier knyttet både utviklingshjelp, politiske forhold mellom India og Norge og politiske forhold i India generelt. Materiale er referert til i henhold til de arkivkoder som kommer fram nedenfor. Følgende er gjennomgått:

25.4.24	India – Politikk	Bind 50
25.4.24	India – Politikk	Bind 51
34.4.24	India – Norge – Politikk	Bind 5
37.4.24	Norge – India, utviklingshjelp	Bind 34
37.4.24	Norge – India, utviklingshjelp	Bind 35
312 IND	India 1990-92	Arkiv IX
312 IND	India 1993-94	Arkiv IX

Mappe, Bistandsministerens reise til India og Nepal, 2.-8. mai 1994	Arkiv IX
---	----------

Gjennom min veileder Helge Ø. Pharo har jeg hatt tilgang til et utvalg av materiale fra den norske ambassaden i New Delhi. Pharo har gjennomgått materialet under arbeidet med *Norsk utviklingshjelps* historie. Materialet omhandler både forholdet til India og indre prosjektforhold. I min gjennomgang har jeg fokusert på saker knyttet til forholdet mellom India og Norge, og forholdet mellom stedlig representasjon og hjemmeadministrasjonen. I referansene er arkivmaterialet betegnet med Amb/ND etterfulgt av boksbeskrivelse (B:) og mappebeskrivelse (M:). Følgende er gjennomgått:

Amb/ND	B: 1980 – 1988	M: 312 Landprogram 1984
		M: 312 Landprogram 1985

		M: 312 Landprogram 1987
		M: 312 Landprogram 1988
Amb/ND	B: 1989 – 1994	M: 312 Landprogramforhandlinger/ programgjennomgåelse 1990
Amb/ND	B: 30 – 312	M: 30 Generelt om planlegging og utredning av bistand
		M: 30 Bistand til India etter 1993
		M: Valg av delstater
		M: 312 Regionalbevilgning - Programdokument

I tillegg er arkivene i NORAD og DUH gjennomgått, men det framkom ikke noe utover det materiale som allerede var funnet i UD og på ambassaden. Det er derfor ingen referanser til dette materialet i oppgaven.

Trykte kilder

Stortingsdokumenter

En rekke relevante stortingsdokumenter med vekt på utviklingshjelp er gjennomgått. Disse dokumentene omfatter stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, stortingsinnstillinger, og stortingsforhandlinger i årene 1984/85 til 1995/96:

Budsjett-innst. S. nr. 3. (1990-91) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1991 vedkommende Utenriksdepartement m.fl.*

Innst. S. nr. 186 (1986-87). *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.*

Innst. S. nr. 229 (1995-96) *Innstilling fra utenrikskomiteen om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.*

St.meld. nr. 23 (1961-62) *Norges hjelp til utviklingslandene.*

St.meld. nr. 36 (1984-85) *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.*

St.meld. nr. 34 (1986-87) *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.* Tilleggsmelding til St.meld. nr. 36 (1985-85).

St.meld. nr. 51 (1991-92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene.*

St.meld. nr. 19 (1995-96) *En verden i endring – Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.*

St.prp. nr. 1 (1989-90) for budsjetterminen 1990.

St.prp. nr. 1 (1990-91) for budsjetterminen 1991.

S.tid. 2807 - 4215 (1986-87).

S.tid. 3063 – 4662 (1989-90).

Aviser og tidsskrifter

Gjennom bruk av ATEKST søketjeneste på internett (<http://atekst.medicarkivet.no/atekst/>) har det blitt foretatt brede gjennomganger av:

Aftenposten
Dagens Næringsliv
NTB-pressemeldinger

Referanser er også gitt til følgende aviser og tidsskrifter:

Bistandsaktuelt
Far Eastern Economic Review
Financial Times
Forum for utviklingsstudier
Historisk Tidsskrift
Nord-Sør Utvikling
The Hindu
The Washington Times
Verdens Gang
Vårt Land

Rapporter

Hansen, Stein, Arve Ofstad, Arvind N. Das, Helge Kjekshus, Maitrayee Mukhopadhyay og Pamela Gwynne Price 1987. *India: Utvikling og bistand – Norges bidrag og fremtidige muligheter*. Oversatt av K. Erik Myrland og Sylvi Dysvik. Bekkestua: Stein Hansen Economic Research, Policy and Planning.

NOU 1982: 3 *Maktutredningen*.

Planning Commission, Government of India 1993. *Report of the Expert Group on Estimation of Proportion of No. of Poor*.

Utviklingspolitisk redegjørelse 2001. *Norsk bistand i fokus*.

World Bank 1991. *World Development Report 1991 – The Challenge of Development*. New York: Oxford University Press.

Internett

Internett er i første rekke benyttet for å kunne søke opp bakgrunnsinformasjon og faktaopplysninger knyttet til oppgaven. Direkte henvisninger er kun gjort til 3 nettsteder. I disse

tilfellene består henvisningen av nettsadressen til siden hvor informasjonen er hentet fra, sammen med datoen da siden ble besøkt. Hovedadressen for disse sidene er:

URL: <http://www.norad.no>

URL: <http://planningcommission.nic.in>

URL: <http://www.imf.org>

Tallmateriale

Tallmaterialet i oppgaven er hovedsakelig hentet fra ulike dokumenter i arkivmaterialet. I tillegg fikk jeg tilgang til tall fra NORADs database for norsk bistand gjennom førstekonsulent Ismail Noor Abdi ved NORADs økonomiseksjon. Tallene er årlige oversikter over norsk bistand til India i årene 1975 – 1995.

Muntlige kilder

Intervjuer er utført med følgende personer:

Per Amund Gulden, 7. januar 2003.

Bernt H. Lund, 11. mars 2003.

Kirsti Kolle Grøndahl, 13. oktober 2003.

Litteratur

Amland, Bjørn H. 1993. *Bistand eller børs?* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Cassen, Robert 1994 (2.utg.). *Does Aid Work?* Oxford: Clarendon Press.

Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly og Frances Stewart 1987. *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Clarendon Press.

Datt, Ruddar og K.P.M. Sundaharam 1998 (38. utg.). *Indian Economy*. New Delhi: S. Chand & Company Ltd.

Eriksen, Knut Einar og Helge Ø. Pharo 1997. *Kald krig og internasjonalisering 1949 – 1965*, bd. 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie*. Oslo: Universitetsforlaget

Engh, Sunniva 2001. *Having it Whose Way and Why – Norwegian Aid to Indian Family Planning 1971 – 1995*. Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Frøystad, Kathinka 1997. "Norge og Sør-Asia", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbo og Svein Gjerdaaker (red.), *Norges utenrikspolitikk*: 426-446. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Jansen, Eirik G. 1992. "Fattigdomsorienteringen: Mer enn retorikk?", i Olav Stokke (red.), *Norsk Nord-Sør-politikk: lever den opp til sitt rykte?:* 97-102. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Kjeldstadli, Knut 1999. *Fortida er ikke hva den en gang var – en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Knutsen, Olav Fagelund 1997. "Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbo og Svein Gjerdaaker (red.), *Norges utenrikspolitikk*: 71-91. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Liland, Frode og Kirsten Alsaker Kjerland 2003. *På bred front 1989-2002*, bd. 3 i *Norsk utviklingshjelps historie*. Bergen: Fagbokforlaget.

Linné Eriksen, Tore 1987. "Fakta om norsk utviklingshjelp", i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden*: 11-16. Oslo: Universitetsforlaget.

Linné Eriksen, Tore 1987. "I stedet for en festtale", i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden*: 216-227. Oslo: Universitetsforlaget.

Linné Eriksen, Tore 1988. "Norge og den tredje verden etter 1945. Et historiografisk riss og en forskningsoversikt", *Forum for utviklingsstudier* 8 (10): 5-38.

- Lipton, Michael og John Toye 1990. *Does Aid Work in India? A country study of the impact of official development assistance*. London: Routledge.
- Nustad, Knut 2003. *Gavens makt – Norsk utviklingshjelp som formynderskap*. Oslo: Pax Forlag.
- Ofstad, Arve 1987. ”Norsk bistand til India: Bare en dråpe i havet?”, i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden*: 87-106. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ofstad, Arve 1988. ”Introduction: About this Volume”, i Arve Ofstad (red.), *Policy Issues for Indo-Norwegian Development Cooperation*: vii-xv. Oslo: Departementet for Utviklingshjelp.
- Pharo, Helge Ø. 1986. *Hjelp til selvhjelp – Det indisk norske fiskeriprosjektets historie 1952-72*, bd. 1 og 2. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Pharo, Helge Ø. 1987. ”Indiafondet: Norsk bistand i utviklingshjelpens barndom”, i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden*: 17-33. Oslo: Universitetsforlaget.
- Putnam, Robert D. 1993. ”Diplomacy and Domestic Politics – The Logic of Two Level Games”, i Peter B. Evans, Harold K. Jacobson og Robert D. Putnam (red.), *Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics*: 431-468. California: University of California Press.
- Rothermund, Dietmar 1988. *An Economic History of India*. Kent: Croom Helm Ltd.
- Ruud, Arild Engelesen og Kirsten Alsaker Kjerland 2003. *Vekst, velvilje og utfordringer 1975-1989*, bd. 2 i Norsk utviklingshjelps historie. Bergen: Fagbokforlaget.
- Simensen, Jarle 1989. ”Internasjonalisering i historiefaget”. *Historisk tidsskrift* 1989 (68): 132-154.
- Simensen, Jarle 2003. *Norge møter den tredje verden*, bd. 1 i Norsk utviklingshjelps historie. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stokke, Olav 1987. ”Hovedlinjene i bistandspolitikken: Mål, strategier og prinsipper”, i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden*: 34-55. Oslo: Universitetsforlaget.

Stokke, Olav 1989. "The Determinants of Norwegian Aid Policy", i Olav Stokke (red.), *Western Middle Powers and Global Poverty – The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*: 159-229. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.

Stokke, Olav 1991. "Norsk bistandspolitikk ved inngangen til 1990-tallet". *Norsk utenrikspolitisk årbok 1990*: 43-77.

Stokke, Olav 1992. "Nord-Sør-meldingen: Nye signaler?", i Olav Stokke (red.), *Norsk Nord-Sør-politikk: lever den opp til sitt rykte?*: 3-14. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Stokke, Olav 1992. "Mål strategi og prinsipper for norsk bistand: Old bottles?", i Olav Stokke (red.), *Norsk Nord-Sør-politikk: lever den opp til sitt rykte?*: 63-95. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Skålnes, Tor og Jan Egeland (red.) 1986. *Menneskerettighetene i Norges samarbeidsland 1986*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sørbo, Gunnar M. 1997. "Norsk bistandspolitikk", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbo og Svein Gjerda (red.), *Norges utenrikspolitikk*: 240-259. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Tamm, Gordon 1988. "The Socio-Economic and Socio-Political Context of Development: Caste, Class and Mass Poverty", i Arve Ofstad (red.), *Policy Issues for Indo-Norwegian Development Cooperation*: 1-10. Oslo: Departementet for Utviklingshjelp.

Tamnes, Rolf 1997. *Oljealder: 1965-1995*, bd. 6 i Norsk utenrikspolitikk historie. Oslo: Universitetsforlaget.

Thagaard, Tove 1998. *Systematikk og innlevelse – En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Tvedt, Terje 1998. *Angels of Mercy or Development Diplomats – NGOs & Foreign Aid*. Oxford: James Currey og N.J.: Africa World Press.

Tvedt, Terje 2002. *Verdensbilder og selvbilder – en humanitær stormakts intellektuelle historie*. Oslo: Universitetsforlaget.

Tvedt, Terje 2003. *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt – Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Tøndel, Marte 2001. *Fisk til folk flest?: det pelagiske fiskeriforskningsprosjekt langs sydvestkysten av India*. Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo.